

CA1
XC11
-2007
A21



3 1761 11972289 0



HOUSE OF COMMONS
CANADA

ADVANCING CANADA'S ROLE IN INTERNATIONAL SUPPORT FOR DEMOCRATIC DEVELOPMENT

Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development

**Kevin Sorenson, MP
Chair**

JULY 2007

39th PARLIAMENT, 1st SESSION



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ADVANCING CANADA'S ROLE IN
INTERNATIONAL SUPPORT FOR DEMOCRATIC
DEVELOPMENT**

**Report of the Standing Committee on
Foreign Affairs and International Development**

**Kevin Sorenson, MP
Chair**

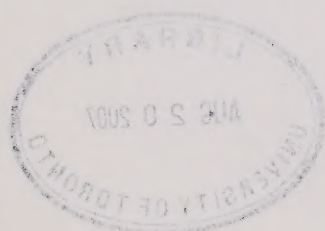


JULY 2007

39th PARLIAMENT, 1st SESSION

ADVANCING CANADA'S ROLE IN
INTERNATIONAL EFFORTS FOR DEMOCRATIC
DEVELOPMENT

Report of the Standing Committee on
Foreign Affairs and International Development



STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT

CHAIR

Kevin Sorenson

VICE-CHAIRS

Bernard Patry

Francine Lalonde

MEMBERS

Vivian Barbot

Hon. Ujjal Dosanjh

Peter Goldring

Alexa McDonough

Hon. Bryon Wilfert

Bill Casey

Hon. Mark Eyking

Wajid Khan

Deepak Obhrai

OTHER MEMBERS WHO PARTICIPATED

Diane Bourgeois

Hon. Keith Martin

Hon. Peter Van Loan

CLERK OF THE COMMITTEE

Angela Crandall

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service


Gerald Schmitz, Principal Analyst and James Lee, Analyst

THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT

has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), and the motion adopted by the Committee on May 10, 2006, your Committee has undertaken a study of Canada's role in international support for democratic development and has agreed to report the following:



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119722890>

TABLE OF CONTENTS

| | |
|---|----|
| CHAIR'S FOREWORD..... | 1 |
| LIST OF RECOMMENDATIONS..... | 3 |
| EXECUTIVE SUMMARY..... | 13 |
| PREFACE | 19 |
| PART I — THE CHALLENGES OF PROMOTING DEMOCRATIC DEVELOPMENT IN TODAY'S WORLD..... | 21 |
| CHAPTER 1 DEFINING DEMOCRACY, DEMOCRATIZATION, AND DEMOCRATIC DEVELOPMENT — A CANADIAN APPROACH | 23 |
| CHAPTER 2 THE RISE OF DEMOCRACY ASSISTANCE: CONFRONTING KEY ISSUES AND PROVIDING CANADIAN SUPPORT FOR ADDRESSING THE KNOWLEDGE AND EVALUATION GAP | 35 |
| 1. Local leadership of the democratization process is crucial, as is the local dimension of democratic governance..... | 39 |
| 2. Democracy promotion objectives remain contested, especially when they are associated with the strategic interests of powerful Western states. Moreover, strategies are needed that take into account the recent pushback against democracy assistance providers. Democracy promotion must be seen as a global endeavour..... | 41 |
| 3. Democratic development is linked to the processes of social and economic development as a whole. Support for democratization should be seen as positively correlated with efforts to reduce poverty and raise the capacities of all citizens to exercise their democratic rights. | 43 |
| 4. Democratic development assistance still lacks coherence and coordination by donor countries, both internationally and within the donor countries themselves. This weakness must be addressed by democracy aid providers..... | 46 |
| 5. The effects of democracy assistance in general and of specific democratization projects and programs are not easily evaluated. Moreover, there is often little attempt at donor evaluation. Greater effort is needed to pursue realistic results-based objectives, to learn from ongoing donor experience in practice, and to conduct research with a view to making democratic development aid more effective..... | 48 |

| | |
|--|-----|
| 2.1 Canadian Support for Addressing the Knowledge and Evaluation Gap | 49 |
| CHAPTER 3 LEARNING FROM THE COMPARATIVE EXPERIENCE OF OTHER DONORS | 59 |
| PART II TAKING STOCK OF CANADA'S ROLE IN DEMOCRACY ASSISTANCE | 77 |
| CHAPTER 4 REVIEWING THE PROGRESS OF CANADA'S INVOLVEMENT TO DATE | 79 |
| APPENDIX TO CHAPTER 4 CANADIAN ACTORS AND BILATERAL ODA SPENDING ON "GOVERNMENT AND CIVIL SOCIETY" | 91 |
| CHAPTER 5 ASSESSING CANADIAN CAPABILITIES AND POTENTIAL COMPARATIVE ADVANTAGES IN INTERNATIONAL DEMOCRATIC DEVELOPMENT | 97 |
| PART III NEW DIRECTIONS FOR CANADIAN POLICY | 111 |
| CHAPTER 6 MAKING SUPPORT FOR DEMOCRACY A KEY CANADIAN INTERNATIONAL POLICY PRIORITY | 113 |
| CHAPTER 7 MOVING CANADA'S DEMOCRACY SUPPORT TO A HIGHER LEVEL — ESTABLISHING AN INDEPENDENT CANADA FOUNDATION FOR EXPANDED INTERNATIONAL DEMOCRATIC DEVELOPMENT INITIATIVES, NOTABLY IN THE AREAS OF POLITICAL PARTIES, PARLIAMENTS, CIVIL SOCIETY, EDUCATION AND MEDIA | 121 |
| 7.1 Developing a Role for Political Parties and Strengthening the Contribution of Parliamentarians — Creating a Canadian Centre for Multiparty and Parliamentary Democracy funded through the Canada Foundation | 128 |
| 7.2 Expanding Support for Civil Society, Education and Free Media | 140 |
| CHAPTER 8 CANADA'S ROLE IN INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND MULTILATERAL APPROACHES TO DEMOCRATIC DEVELOPMENT | 151 |
| CHAPTER 9 THE PARTICULAR CHALLENGES OF PROMOTING DEMOCRATIC DEVELOPMENT IN DIFFERENT, AND DIFFICULT, CONTEXTS — CONCENTRATING ON CANADA'S ROLE | 161 |
| 9.1 Canada's Potential Role in Authoritarian or Semi-Authoritarian Contexts | 164 |

| | | |
|--|--|-----|
| 9.2 | Canada's Potential Role in Emerging Democracies and Post-Conflict Societies | 167 |
| 9.3 | Canada's Potential Role in "Failed" or "Fragile" States..... | 168 |
| APPENDIX A: LIST OF INDIVIDUALS WHO MET WITH THE COMMITTEE (FROM OCTOBER 9 TO 13, 2006 AND FEBRUARY 5 TO 8, 2007)..... | | 175 |
| APPENDIX B: LIST OF WITNESSES | | 183 |
| APPENDIX C: LIST OF BRIEFS | | 187 |
| REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE | | 189 |
| DISSENTING OPINION: BLOC QUÉBÉCOIS | | 191 |
| DISSENTING OPINION: NDP..... | | 205 |

CHAIR'S FOREWORD

Our Committee has worked diligently over many months studying the many facets of democratic development. An important conclusion of our report calls for a substantial change in the way Canada contributes to democratic development in the world. The creation of a new foundation to carry out our nation's democratic development efforts is the most significant recommendation resulting from our deliberations.

Our Committee was advised from all corners that Canada has a great contribution to make in terms of democratic development around the world. In Canada, Europe and America those we met working on democratic development underlined their respect for Canada's capabilities in this field and encouraged us as they acknowledged that we have some comparative advantages and we can do more.

From this study our Committee has discovered the special talent that Canadians offer the international community. This reputation positions the Government of Canada to make a substantial contribution to the struggle for democratic development around the world in the coming years. Hopefully, the Committee's report will serve as a reference point for Canada taking advantage of the opportunity we have to make a difference in the world.

On behalf of the Committee, I want to thank Dr. Gerald Schmitz, the Principal Analyst from the Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament, for drafting our report and navigating through numerous submissions, extensive evidence and related documents that were consulted. I also express our appreciation for the dedication of our Clerk, Angela Crandall for coordinating the testimony of the many witnesses who appeared before our Committee, and for organizing our two international fact-finding missions for this report. Thanks are due as well to Analyst James Lee and others from the Library of Parliament for background support during the study.

Kevin Sorenson

Chair

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

Canada should continue to provide assistance to democratic development abroad, based on a broad conception of democracy that includes attention to the system of governance as a whole, the full range of international human rights — including socio-economic and cultural rights — and the full participation of citizens, including the most disadvantaged, in the processes of democracy. Over the long term, Canadian policy on support for democratic development should also aim to improve the quality and sustainability of democracy in the recipient countries.

Recommendation 2

Canada should invest more in practical knowledge generation and research on effective democratic development assistance. This should be available to inform the work of the Canadian government itself — notably involving DFAIT's Democracy Unit and CIDA's Office of Democratic Governance — and that of other donors as well as of non-governmental practitioners. To that end, several options should be considered for supporting independent research in a coordinated way that can benefit policymakers and practitioners. These options could include a Democracy Partners Research and Study Program under the International Development Research Centre along the lines suggested by the Parliamentary Centre and a centre for policy in democratic development along the lines suggested by George Perlin.

In particular, policy-relevant research should focus on issues of continuing critical importance in the democratic development field, notably:

- The need for local leadership of the democratization process and attention to the local dimensions of democratic development;

- The need to ensure that democratic development is affirmed as a universal right and value consistent with the International Bill of Human Rights;
- The need to integrate democratic development assistance within the larger processes of social and economic development in other countries, and to a poverty reduction agenda in those countries receiving ODA;
- The need to benefit from the experience and expertise of non-governmental organizations active in the field of democratic development assistance;
- The need to improve the coherence and coordination of democratic development assistance both within donor countries and on a multilateral basis;
- The need for more regular, and realistic, evaluations of the effectiveness of democracy assistance funding and the need to evaluate in a more regular and realistic manner the effectiveness of the democratic development assistance strategies being pursued.

Recommendation 3

Given the weaknesses that have been identified in evaluating the effectiveness of Canada's existing democracy assistance funding, the government should commission an independent evaluation within one year of all public funding provided for this purpose, with the results to be tabled in Parliament and referred to this Committee. The proposed evaluation could be undertaken by an independent panel of experts selected following consultations with all parties in the House of Commons and the approval of this Committee.

Recommendation 4

Increased Canadian public-sector support for independent research and knowledge generation on effective democratic development assistance, as addressed in Recommendation 2, should encompass staying abreast of the activities of other donor countries, including of their NGOs and experts in this field, and continuous learning from their experiences.

Recommendation 5

The independent evaluation of all existing Canadian public funding for democratic development proposed by the Committee in Recommendation 3 should include a complete picture of what is being done, by what organization, for what purposes, and according to a common understanding of what is considered to be democratic development assistance. This complete picture should be seen within the larger framework of the official development assistance policy pursued by Canada.

Recommendation 6

The independent evaluation of existing Canadian democracy assistance funding that we have proposed in Recommendation 3 should include an assessment of those sectors in which Canadian democracy aid has been most effective, and in which Canadians have the greatest capacity to contribute their skills.

Recommendation 7

In terms of actually deploying Canadian expertise abroad, the evaluation should ascertain whether there is coherence among all publicly funded activities being undertaken by Canada.

Recommendation 8

In addition, recognizing that global needs in this complex field are vast, the evaluation should provide some indication of which countries might most benefit from a concentration of Canadian efforts.

Recommendation 9

Accompanying its comprehensive written response to the recommendations in this report, the Government should outline a comprehensive “whole-of-government” and “whole-of-Canada” policy framework on Canadian support for international democratic development. This framework should as a minimum:

- Commit to making support for democratic development a key priority of overall Canadian international policy;
- Set out a broad conception of democratic development and common Canadian policy objectives in this field;
- Commit to providing multi-year funding sufficient to address those policy objectives and to finance the instruments chosen to implement them.

Recommendation 10

The government should ensure that all government activities in the area of international democratic development are carried out on a coherent basis.

Recommendation 11

The government should ensure that CIDA, through its Office of Democratic Governance, makes available to Canadians as much information as possible on what CIDA funding is accomplishing in the area of democratic development. Moreover, the government's plans for the independent evaluation of Canada's aid program should take into account the Committee's recommendations calling for a comprehensive independent assessment and evaluation of all existing Canadian support to democratic development.

Recommendation 12

The government in consultation with all parties in the House of Commons should establish an arms-length Canada foundation for international democratic development or equivalent having the following key elements:

- The foundation should be established by Act of Parliament and, while maintaining its independence from government, should report to Parliament annually through the Minister of Foreign Affairs;
- There should be a multi-year commitment of resources to the foundation sufficient to put Canada among the world leaders in the field, with funding provided either by annual appropriations or as a one-time endowment;

- The foundation should be governed by a board of directors appointed by government on the basis of all-party consultations;
- The foundation's board should be representative of the Canadian community of practice on democratic development, should include representatives of Canada's democratic institutions and political parties, which could be current or former Members of Parliament, and could include some representatives from countries in which Canada has major democratic development assistance programs;
- The president of the foundation and the chair of its board should be chosen by the board itself not by the government.

Recommendation 13

The Canada foundation for international democratic development should be a participant in the enlarged Democracy Council as discussed in Chapter 6 and should co-sponsor with the Council at least annually a public conference on Canada's approach to democratic development.

Recommendation 14

The Canada foundation for international democratic development should also be the means to support the generation of better knowledge and evaluation to assist the work of the community of practice. It would provide funding to a centre for policy in democratic development as suggested in chapter 2, preferably operating as a subsidiary part of the foundation. Furthermore, the Canada foundation for international democratic development and the Democracy Council should collaborate on a public website which would make available to Canadians information resources on important issues in democratic development, the results of relevant research findings, country strategies, and evaluations of the effectiveness of Canadian democratic development assistance.

Recommendation 15

The Parliament of Canada, following consultations with all parties represented in the House of Commons, should consider setting up a centre for multi-party and parliamentary democracy, with a parliamentary mandate and with funding provided through the arms-length Canada foundation for international democratic development. Such a centre should start with modest funding and be re-evaluated after two years. Following that, the centre might be able to program on a multi-year basis similar to that of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy, ultimately aiming to reach a level comparable to the NIMD. The board of the centre would include representatives from all parties represented in Parliament.

Recommendation 16

As part of advancing democratic development, Canada should provide more support for civil society-based initiatives from the local to the global level that utilize Canadian civil-society experience and that aim to increase grass-roots citizens' participation and strengthen democratic accountability.

Recommendation 17

Canada should support expanded democratic development initiatives in the areas of education at all levels, exchanges and training, provided that the specific programs can demonstrate their effectiveness and sustainability over the longer term. Further examination and funding should come through the independent Canada foundation for international democratic development that we have proposed.

Recommendation 18

Canada should provide more support for freedom of the press through the development of free and independent media as part of democratic development, paying particular attention to strategies for, among others: assisting such media in contexts where they are under pressure; reaching as many people as possible including in rural and under-served areas; harnessing Canadian expertise in this area and exploring the potential of new affordable communications technologies. Increased

funding should come through the Canada foundation for international democratic development on the basis of a rigorous assessment of project proposals as to their effectiveness and sustainability.

Recommendation 19

The independent evaluation of all Canadian support for democratic development that we have recommended should also assess the effectiveness of multilateral channels to which Canada provides funding. That evaluation should guide appropriate funding levels.

Recommendation 20

Recognizing that the future challenges of democratization processes involve governance at the level of international organizations, as well as in national and local settings, the Canada foundation for international democratic development should include these dimensions within its mandate, and should consider related proposals for support from Canadian non-governmental bodies and civil-society groups working in this area.

Recommendation 21

As part of the essential role of a reformed and strengthened United Nations in global democratic development, the Parliament of Canada should give favourable consideration to the establishment of a United Nations Parliamentary Assembly.

Recommendation 22

In light of the establishment of the United Nations Democracy Fund (UNDEF) as part of UN reform proposals in 2005, Canada should consider whether to become a donor to UNDEF.

Recommendation 23

Taking into account the expertise and experience on democratic development that has been accumulated by Canadians working in this field through multilateral

organizations, Canada should make an effort to tap into this pool of knowledge in furthering its own approach to democratic development.

Recommendation 24

Canada should ensure that it engages in democratic development assistance with the benefit of detailed realistic country assessments that include the identification of credible and accountable local partners who must drive forward the democratization process within their countries. The preparation and updating of such objective assessments could be undertaken by an arms-length centre for policy in democratic development (as discussed in Recommendations 2 and 14) funded through the Canada foundation.

Recommendation 25

Canadian support for legitimate local democratic efforts within authoritarian and semi-authoritarian regimes will require detailed and updated knowledge of the circumstances for democracy assistance in the countries in which Canada chooses to focus its efforts. Objective country assessments could be undertaken by an independent centre for policy in democratic development as funded through the Canada foundation for international democratic development that we have proposed.

Recommendation 26

Canada should work towards effective strategies that link democracy-building and peace-building in emerging democracies under situations of conflict or post-conflict. These strategies should pay particular attention to Canada's role in supporting the development of sustainable governance institutions and processes, including those of sound public administration, functional political parties and parliaments.

Recommendation 27

Recognizing that the circumstances of "failed" or "fragile" states are the most difficult and complex for democratic development interventions, Canada should concentrate its

efforts in countries where it is already heavily invested with much at stake, and where it is capable of making a difference by sustaining high levels of democracy- and peace-building assistance over long periods of time.

Recommendation 28

There is at the same time a consequent need for more and better applied knowledge and learning based on independent realistic and updated country assessments. The Canada foundation for international democratic development through the centre for policy on democratic development that the Committee has suggested should be involved in the preparation of such assessments.

EXECUTIVE SUMMARY

With this report containing 28 recommendations, the Committee sets out a comprehensive and forward-looking agenda to advance Canada's role in the promotion of democratic development internationally. We believe that Canada should become among the world leaders in a growing field of international policy that is as necessary to the future of global order as it is challenging in implementation.

To achieve this goal for Canada will take more than just incremental steps — a few add-ons; a little more funding here and there. It will require some new directions and new instruments. Chief among these is an arms-length Canada foundation for international democratic development as proposed in Recommendation 12, the centrepiece of Chapter 7, the longest in the report.

At the same time and as importantly, the Committee has not rushed to this conclusion without taking into consideration the full body of evidence before us, and making the thorough examination that such a complex subject, and Canada's role therein, deserves. When we propose new directions in Part III, it is on the basis of an analysis that continues to build through each chapter of the report.

In Part I, the Committee addresses the daunting global context for supporting democratic development, acknowledging that this context — and indeed the objective of “democracy” itself — remains historically contested and uncertain terrain. We also underline that, while our focus throughout this report is on *democratic* development, there is a strong positive relationship to a larger international development vision reflecting Canadian values and long-term interests.

Strengthening Canadian support for democratic development is part of strengthening Canadian international development assistance as a whole. Moreover, our first recommendation argues for a Canadian approach to democratic development that is based on a broad conception encompassing governance systems, international human rights, conditions for the full participation of citizens, and the quality and sustainability of democracy in recipient countries.

Chapter 2 then delves further into the analysis of democratic development assistance and identifies five critical issues that donors must confront: local leadership and governance dimensions; the advancement of democratic development as a global, not Western-imposed endeavour (taking into account recent “pushback” against external support for democratic development in some parts of the world); the relationship of democratic to socio-economic development and poverty alleviation; the lack of coherence and coordination of democracy assistance, both within and among donor countries; the persistent deficit of policy-relevant knowledge and evaluation of the effectiveness of democracy aid.

The Committee argues, in Section 2.1 of this chapter, that Canada can help lead in addressing the knowledge and evaluation gap that pervades the entire field of democratic development. Accordingly, in Recommendation 2, we call for more Canadian investment in this area, and suggest options that could include a new research program under the auspices of the arms-length International Development Research Centre (IDRC) and a centre for policy in democratic development as proposed by Professor George Perlin.

Going to the effectiveness issue, the Committee, in Recommendation 3, calls for an independent evaluation of all existing Canadian public funding for democratic development purposes, and suggests that this evaluation could be undertaken by an independent panel of experts selected following consultations with all parties in the House of Commons and the approval of the Committee.

In Chapter 3, which draws on highlights from the Committee's extensive international meetings in Europe and the United States, the Committee argues that Canada should make a point of continuously learning from the experiences of other donors, and that we are well placed to do so. We note the remark made to us by one of the world's leading experts, Thomas Carothers, in Washington D.C., that Canada has an opportunity to benefit from avoiding the mistakes of others. To do so requires the capacity to keep abreast of and analyse what others are doing. In Recommendation 4, we underline the need for continuous learning in this regard.

Before proceeding further to outline new Canadian initiatives, the Committee in Part II of the report takes full account of the existing Canadian role in democratic development. In Chapter 4, we review the evolution of Canadian involvement to date, notably including the parliamentary impetus behind the creation of the International Centre for Human Rights and Democratic Development (now known as Rights and Democracy). We also survey Canadian support to democratic development provided both bilaterally and multilaterally. That includes that most recent initiatives of the Canadian International Development Agency (CIDA), which provides the bulk of governmental assistance, although we also observe the difficulty in getting a firm handle on the funding numbers.

In Recommendation 5, therefore, the Committee argues that the independent evaluation of all Canadian funding for democratic development should include a clear complete picture of what is being done, by whom, with what objectives, and according to a common understanding of what constitutes democratic development assistance.

Leading into Part III, Chapter 5 looks at Canadian capabilities and potential comparative advantages that can be applied to the promotion of democratic development. The Committee notes the Canadian strengths that have been developing in such areas as elections, parliamentary strengthening, judicial reform, police training, anti-corruption activities, local governance, among others. We acknowledge the work of the independent, non-profit agency CANADEM in building up a growing roster of Canadian expertise for international assignments.

At the same time, we express concern that the “Deployment for Democratic Development Mechanism”, that CIDA’s new Office of Democratic Governance is currently putting in place, be coherent with CANADEM’s relatively low-cost operations. In Recommendations 6, 7, and 8, the Committee proposes that the independent evaluation of all Canadian support for democratic development we have called for include an assessment of where this support has been most effective and where Canada has the greatest potential to contribute, as well as of the coherence among publicly funded activities by Canada, and of which countries might benefit most from a concentration of Canadian democratic development assistance.

While Chapter 5 acknowledges the good work already being done by Canada, it points to something missing:

It is the question of overall impact and visibility that lingers. On the one hand, we are told that Canada is well-regarded internationally, that Canada has something special to offer, that there are skilled Canadians interested and involved in this field; on the other that Canadian support spread thinly in many places often receives little notice, and that Canada is still punching below its weight in this field.

Part III of the report aims to address this through a series of recommendations that call for significantly upgrading Canadian support for democratic development at the level of policy, funding, and institutional instruments.

In Chapter 6, the Committee calls for making democratic development a key Canadian international policy priority through a comprehensive and coherent “whole of government” and “whole of Canada” policy framework that includes a commitment to multi-year funding. As well, the government should ensure that CIDA provides as much information as possible on results achieved through its Office of Democratic Governance and is scrutinized through the independent evaluation of Canadian aid. This chapter also looks at the future of an enlarged “Democracy Council” process, arguing that it should evolve in connection with the new institutions the Committee proposes in Chapter 7.

Chapter 7 is where the Committee, following attentive analysis of sometimes conflicting testimony, makes several major proposals for establishing new institutions that we believe will make Canada a truly serious, not just a minor, player in international democratic development. We argue that “an incremental sprinkling of resources across an array of small organizations” will not be good enough. In Recommendations 12 through 14, the Committee provides the details for the establishment of an independent Canada foundation for international democratic development following consultations with all parties represented in the House of Commons. Like the IDRC, it should report annually to Parliament through the Minister of Foreign Affairs, and it should also be given resources “sufficient to put Canada among the world leaders in the field.”

In the Committee’s view, the Canada foundation could work as part of a reformed Democracy Council process to provide for regular public input, the wide sharing of

information and research findings, and the generation of better knowledge and evaluation of effectiveness through a centre for policy in democratic development as already suggested in Recommendation 2. The centre would operate as a subsidiary of the Canada foundation.

The Committee believes that the new Canada foundation should have a broad mandate to assist increased democratic development initiatives, particularly in “areas where Canadian support to date has been lacking or insufficient: developing a role for political parties and strengthening the contribution of parliamentarians; expanding the role of civil society, education, and of independent, free media.”

To that end, in Section 7.1 of Chapter 7, the Committee provides a way forward for developing a role for Canadian political parties and strengthening the role played by Canadian parliamentarians. We do so taking into full account the critical issues surrounding political party development aid, as well as those related to effective practices in parliamentary strengthening. We examine the examples of the Westminster Foundation for Democracy, the Norwegian Centre for Democracy Support, and the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD), the latter having been positively cited as being one which may be most applicable to Canada.

The Committee also takes note of the quite different proposals for involving political parties and parliamentarians that have been put to us by the Parliamentary Centre and Rights and Democracy. At the same time, we observe that in all the international cases referred to, “the initiative for a body supporting political party development as part of democratic development has come from the legislators and parliamentarians themselves.” In Recommendation 15, we therefore propose that the Parliament of Canada, following consultations with all parties, consider setting up a centre for multi-party and parliamentary democracy funded through the independent Canada foundation for international democratic development. Such a centre would start small and be re-evaluated after two years, but could ultimately aim to reach a level comparable to the well-regarded NIMD.

In Section 7.2 of Chapter 7, the Committee addresses expanded support for Canadian civil-society, educational, and media initiatives which could come through the Canada foundation for international democratic development. In Recommendation 16, we recognize that civil-society initiatives utilizing Canadian experience can take place from the local to the global levels of governance, and that funding criteria should include the objectives of increasing grass-roots citizens’ participation and strengthening democratic accountability.

In Recommendation 17, the Committee calls for additional support to “the areas of education at all levels, exchanges and training, provided that the specific programs can demonstrate their effectiveness and sustainability over the longer term”. In Recommendation 18, the Committee calls for enhanced support to free, independent media, notably in contexts where such media are under pressure, in rural and under-served areas, and in terms of new affordable communications technologies. Again,

we express the caution that project proposals be subject to rigorous assessment criteria that consider effectiveness and sustainability factors.

Canada, of course, cannot go it alone in this international field. Chapter 8 therefore considers support for democratic development delivered through international organizations and multilateral channels. In Recommendation 19, the Committee argues that multilateral funding should be part of the comprehensive independent evaluation of the effectiveness of existing Canadian funding that we have called for in Recommendation 3, and that this should guide appropriate funding levels. In Recommendation 20, the Committee recognizes that there are multilateral democratization initiatives also taking place involving Canadian non-governmental and civil-society organizations, and that funding for these should be considered by the independent Canada foundation for international democratic development.

At the global level, Chapter 8 gives particular attention to democratic development within the United Nations system. Part of this involves trying to make the UN itself more accountable to elected representatives and not only state governments. The Committee, in Recommendation 21, therefore supports the concept of establishing a UN Parliamentary Assembly.

The other dimension is UN activities supporting democratic development, notably by the United Nations Development Program (UNDP) and the Electoral Assistance Division of the Department of Political Affairs, which are already strongly supported by Canada. However, the Committee observes that Canada has not so far joined most of its G7 partners in contributing to the voluntary UN Democracy Fund (UNDEF), which was created as a UN reform initiative arising from the September 2005 UN Summit. As indicated in Recommendation 22, we believe that Canada should consider whether to become a donor to UNDEF.

A final important point of Chapter 8 is to recognize the striking numbers of Canadians who are working abroad on democratic development through multilateral channels, often in positions of influence. While this is admirable and useful, the Committee, in Recommendation 23, argues that greater effort needs to be made to tap into this pool of knowledge and experience to help further Canada's own approach to democratic development.

In Chapter 9, the last of the report, the Committee surveys Canada's role in supporting democratic development in contexts that are both very different and difficult — in the “hard cases” that are facing the international community. We believe that to have a reasonable chance for positive impact, Canada must focus its efforts and acquire detailed knowledge of local circumstances in recipient countries on the basis of objective credible analysis. In Recommendation 24, the Committee suggests that such detailed and realistic country assessments could be prepared by a centre for policy in democratic development funded through the Canada foundation for international democratic development (recalling Recommendations 2 and 14).

The Committee recognizes that Haiti — the subject of a prior Committee report, *Canada's International Policy Put to the Test in Haiti* (December 2006) — and Afghanistan, the subject of ongoing Committee study, will be among the recipient countries requiring such assessments, noting the major Canadian investments and interests that are at stake in those two countries, and the fact that they are among the hardest of the hard cases in terms of democratic development assistance.

In Sections 9.1 to 9.3 of this final chapter, the Committee looks briefly at Canada's potential role in authoritarian and semi-authoritarian contexts, in emerging democracies and post-conflict societies, and in so-called "failed" or "fragile" states, taking into account that these categories may be overlapping and that no easy answers should be expected.

In Recommendation 25 dealing with authoritarian contexts, the Committee argues that Canadian support for legitimate local democratic efforts will require detailed and updated country assessments. In Recommendation 26, dealing with emerging and post-conflict contexts, the Committee calls for strategies that link democracy-building with peace-building, and that give attention to the development of sustainable governance structures, including at the levels of public administration, political parties, and parliaments.

In the most difficult, and unfortunately increasing, contexts of "failed" or "fragile" states, Recommendations 27 and 28 call for concentrated high-level commitments that are sustained over long periods of time. Again, the Committee underlines the need for better, applied context-specific knowledge and learning based on "independent realistic and updated country assessments." And again there is a role here for the independent Canada foundation for international democratic development that we propose.

In sum, the Committee affirms that Canada can and should become a larger and smarter player in international democratic development, fully recognizing that this is one of the most challenging fields of international engagement today and in the future. We believe that, with the addition of several new instruments, Canadians possess the requisite expertise, experience and resolve to make a leading positive contribution that fully realizes our capabilities and potential comparative advantages. The Committee has come to this conclusion after a thorough considered analysis. All of our recommendations are directed towards the achievement of this goal.

PREFACE

On May 10 2006, the Committee agreed to “carry out a major study of democratic development in the fall of 2006.” To that end, we began our public hearings with an appearance by the Minister of Foreign Affairs, Hon. Peter MacKay, on September 27 2006. The Committee also heard from the Minister for International Cooperation, Hon. Josée Verner, on October 18 2006, and from the president of the Canadian International Development Agency (CIDA) Robert Greenhill on March 1 2007, which was our last hearing of the study.

Beyond these meetings with Canadian government officials, the Committee heard a wide range of testimony from knowledgeable witnesses in the course of over a dozen public hearings in Ottawa, as well as receiving a number of written submissions. In addition, the Committee undertook two international study trips to learn from the experiences of other donors and from international experts. These were to Europe (the United Kingdom and the four Nordic countries of Norway, Sweden, Finland, and Denmark) in October 2006, and the United States (Washington D.C., and New York, notably to the United Nations) in February 2007. We thank all of those who contributed to our study for the quality of their presentations.

While the idea of Canadian support for democratic development originated from parliamentary discussions during the mid-1980s (see chapter 4), this Report is the first comprehensive report on the subject to have been undertaken by a parliamentary committee. This is an important subject that has been overdue for such scrutiny and serious examination by Canadian parliamentarians.

All parties are agreed that now is the time for Canada to move forward significantly in the challenging area of international democratic development, and to bring an approach to this complex field that reflects Canadian values and interests in the world. The Committee’s report takes into account the critical issues that need to be faced by providers of democracy assistance and key lessons that have been learned. It also takes into account and builds from existing Canadian experience and expertise.

The Committee’s report strikes a bold new direction for Canadian policy. Going beyond the status quo, it is not satisfied with only a few small changes. We propose substantial innovations which we hope will gain the support of the government and Parliament. We are confident that Canada can become among the world leaders in democratic development. Canadians, we believe, are up to the challenge.

PART I — THE CHALLENGES OF PROMOTING DEMOCRATIC DEVELOPMENT IN TODAY'S WORLD

We need to be a lot clearer about what we mean by democratic development and good governance. We need to understand why we're doing it, and we need to learn and apply what we've learned. ... good governance does not drop from the sky; it is not a gift; it cannot be imposed. Good governance is unlikely to flow from a collection of disparate, time-bound projects offered by a dozen ill-coordinated donors. It cannot be transferred holus-bolus like pizza from a delivery truck. It must be earned and learned, not just by those for whom it is intended but by those who would help them. Effective application of the full governance agenda as we now understand it is still pretty much undocumented, untested, and uncoordinated. And it is far too young for dogmatism and certainty. It is old enough, however, that mistakes should not be repeated, and it is important enough that lessons, both positive and negative, should be documented, learned, remembered, and applied.

- Ian Smillie, development consultant¹

The challenges of attaining sustainable human development for the whole of the world's growing population are daunting on many fronts. As development thinking continues to evolve, it now includes attention to the democratic and governance dimensions of development as essential to its progress. The role of development assistance from outside donors is being challenged at the same time as to its quantity, quality, and effectiveness. And this is especially true of assistance to the democratic and governance elements of international assistance which are the subject of this report.

The Committee believes that Canada should contribute more to tackling such challenges both overall and in the particular case of democratic development. We stand by our report adopted unanimously on June 9, 2005 — and concurred in unanimously by the House of Commons on June 28, 2005 — which called both for planned increases in official development assistance (ODA) to 0.5% of GNP by 2010 and 0.7% of GNP by 2015, and for a legislated mandate for Canadian ODA.² Along with that, we believe that Canada should substantially increase its commitment to supporting democratic development. The Committee emphasizes that such an increase should in no way come at the expense of support for other areas of development related to achieving the Millennium Development Goals adopted by the world community in 2000.

The idea of assisting democratic development internationally is appealing but not self-evident as to definition or realization. In Chapter 1, the Committee therefore reviews the state of democracy and democratization, going on to draw out the connections between democratic development, universal human rights, improved governance, socio-economic development and poverty reduction. The Committee calls for a Canadian approach to promoting democratic development in other countries that is based on a broad conception of democracy that includes attention to its quality and sustainability.

Chapter 2 reviews the global field of democracy assistance and addresses the key critical challenges facing all providers of democracy assistance. Prominent among those are the large deficits which persist in terms of context-specific knowledge and credible evaluation of the effectiveness of assistance. The Committee suggests ways in which Canada might exercise leadership in this area. In Chapter 3, the Committee draws on insights from its meetings outside Canada with European, American, and multilateral donors, as well as with international experts, to enrich the learning process, that as Ian Smillie pointed out to us, is so needed in this field.

CHAPTER 1 DEFINING DEMOCRACY, DEMOCRATIZATION, AND DEMOCRATIC DEVELOPMENT — A CANADIAN APPROACH

From its Greek origins³ to modern times, democracy has been both an evolving and quintessentially contested concept in the history of political thought.⁴ Apart from the brief Athenian example from antiquity, it is only since the 18th and 19th centuries (the French and American revolutions) that democracy has been considered in a positive light⁵, only since the 20th century that universal suffrage became the standard for electoral democracy⁶, only since the mid-20th century that democracy has been linked to universal rights⁷, and only in the 21st century that democracy in at least a minimal sense has been enjoyed by a majority of the world's population.⁸

The advance of democracy continues to be an uneven, complex continuing process, sometimes beset by setbacks or retreats. In a seminal formulation, the American political scientist, Samuel Huntington, has postulated that we are in a “third wave” of global democratic expansion that began in the 1970s, and accelerated with the end of the Cold War, but which continues to face challenges in many regions.⁹

Others such as British theorist, Laurence Whitehead, characterise that past half century as one of growing international pressures to democratize by harder or softer means — from varied forms of diplomatic persuasion to democratic conditionalities (on aid, trade, financial concessions, and membership eligibility in some multilateral organizations), to intervention by force (whether UN-mandated or not). He sees four main types of modern internationally influenced democratic transitions: “Democratization through decolonization”; “New democracies eligible to join the European Union (EU)”; “democratization processes following military defeat”; “Democratizations under United Nations or international auspices.”¹⁰

Professor Diane Éthier of the University of Montreal also pointed the Committee to international factors in identifying three main democratization strategies used by outside actors since the Second World War: “control, that is the imposition of democracy on a country by foreign authorities”; “conditionality”, which can be positive (tied to assistance in some way) or negative (involving sanctions or other measures of censure); and “one based on incentives. Under this strategy, a country might freely receive different forms of assistance or other types of advantages to encourage it to implement or consolidate a democratic system.”¹¹ She was sceptical of the effectiveness of democratization strategies, noting that “democracy imposed by foreign authorities only developed or flourished in countries which had already achieved an advanced level of social and economic modernization when the foreign powers intervened”¹², that political conditionality has really only worked in the case of accession processes to the European Union, and that the evidence of positive results from other forms of support remains weak. She concluded:

Democracy is a domestic affair par excellence. Although the more forcible strategies, like control and conditionality, are more effective than incentives, their success depends either on favourable economic, social, political and cultural conditions in the target countries or on the creation of those conditions through massive investment and judicious and targeted interventions over a long or very long period of time.¹³

This cautionary scepticism about external interventions on the side of democracy is not unusual among analysts. Professor Bruce Bueno de Mesquita of New York University told the Committee that “the record of exporting democracy since World War II is not a good record”, although his colleague Professor George Downs allowed that, with less baggage than the great powers and more responsive flexibility than large international organizations, “Canada has a better prospect of being successful than the UN or the United States.”¹⁴

And yet, by all accounts democracy *has* made remarkable progress since the Second World War. Moreover, the aspiration to genuine democracy is one that is almost universally shared by the world’s peoples. The troubling news in that virtually all analysts also agree that the continued forward march of democracy is no sure thing, and that in the current environment retreat is threatening progress. The annual Freedom House survey “Freedom in the World 2007” released in January 2007 included an essay by Arch Puddington “Freedom Stagnation amid Pushback Against Democracy”, noting that the number of countries designated as “free” has failed to increase for nearly a decade and that authoritarian tendencies have increased in many regions.¹⁵ The *Economist’s* latest annual review *The World in 2007* suggests that “the spread of democracy has stalled”, for reasons including an anti-American backlash since the Iraq war and the fact that “many autocrats preside over energy-rich states and have been strengthened by high oil prices.” Nine of ten countries on its democracy index “watch list” are in the negative category. Yet the *Economist* conclusion remains hopeful:

Nevertheless, it would be wrong to be too pessimistic. Democracy as a value retains strong universal appeal. Creating democracy by external intervention has not gone smoothly. But trends such as globalisation, increasing education and expanding middle classes favour its organic development. These underlying forces suggest that any retreat from democracy will be temporary.¹⁶

It is important to recognize at the same time that democracy is at issue within developed countries too, as well as at the global level, hence the talk of “democratic deficits” in many places. The most recent triennial world congress of the International Political Science Association (IPSA) was on the theme “Is Democracy Working?” — a question not a statement. One address to that conference, by Vidar Helgesen, Secretary-General of the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), which the Committee met with in Stockholm, Sweden, put the case in the best light:

Today, more people than ever before are governed by elected representatives. Democracy — the idea that people have the right to control their government and that a government is legitimate only if and when it is controlled by the people — has acquired an almost unique global hegemony, hardly matched by any other worldview in modern

history. It transcends cultures, religions and languages; it takes multiple forms and survives in the most inhospitable environments. Democracy is an expression of the very basic human quest for freedom and dignity and of the understanding that these values need to be shared.¹⁷

The democratic aspiration may be worldwide, and democracy may have attained the status of an international normative framework, as Warren Allmand and Fergus Watt argued to the Committee.¹⁸ Yet democracy is always a developing work in progress. Another IPSA presentation by the noted Latin American scholar of democratic transitions Guillermo O'Donnell captured an essential aspect of all democracy as a constant progressive striving:

[D]emocracy always projects both hope and dissatisfaction. Because it is founded on various dimensions of citizenship and the intrinsic dignity of human beings that these dimensions bring about, democracy always, remains an open horizon. This projection toward the future, toward a better future, is the genie that has come out of the bottle and has spread throughout the world as never before. This projection toward an unending and undefined, yet always promising and risky future, runs essentially contrary to all forms of authoritarian rule. ... we must consider that democracy is and always will be in some kind of crisis. It is constantly straining its citizens from a more or less satisfactory present towards a future of yet unfulfilled promises and capabilities.¹⁹

George Perlin, citing O'Donnell in a similar vein in an opening paper presented to the February 15 "Dialogue on Canada's Approach to Democratic Development", also observes that: "There is no overarching theory of democratic development against which to measure progress."²⁰

How then to define democracy and democratic development? For the purposes of democracy support policy, that should also mean giving attention to the *quality*, *consolidation* and *sustainability* of democracy, if the goals of long-term democratic development are to be reached.

Professor Perlin argues that a fully developed democracy represents a normative ideal, and it is clear that we wish to support "liberal" forms of democracy. He provides detailed tables of elements and indicators of liberal democracy and of the conditions necessary to achieve and sustain liberal democracy. Using a narrower definition, democracy scholar Larry Diamond defines the key elements of liberal democracy in brief as encompassing "not only electoral competition for power but also:

- Freedom of belief, expression, organization, and demonstration;
- Protection from political terror and unjustified imprisonment;
- A rule of law under which all citizens are treated equally and due process is secure;

- Political independence and neutrality of the judiciary and of other institutions of “horizontal accountability” that check the abuse of power;
- An open, pluralistic civil society;
- Civilian control over the military.”²¹

More ambitiously, Warren Allmand referred the Committee to the ten indicators for evaluating democracies developed by Canada’s International Centre for Human Rights and Democratic Development (ICHRDD, now known as Rights and Democracy), of which he was president: “firstly, free, fair, and regular elections, including a multi-party system; second, full respect for all human rights, including minority rights and gender equality; three, full respect for the rule of law; four, an independent judiciary; five, an independent legislature; six, an equitable distribution of wealth; seven, control of the military and police by the civil authority; eight, public accountability and an ongoing process for consultation; nine, transparency and access to information; and ten, a free and active civil society.”²² In Stockholm, Sweden, headquarters of the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), the Committee heard from IDEA staff about the methodology of its democracy assessments which are not just externally formulated but attempt to arrive at a shared understanding that involves civil society in the countries concerned and that gauges citizens’ perceptions. This is as part of its mandate to contribute to sustainable democracy around the world by improving the quality and effectiveness of democratic practices worldwide.²³

Mr. Allmand added: “It is our view that you can’t have democracy without human rights, and you can’t have human rights without democracy. Human rights and democracy always advance together.”²⁴ Gareth Evans, President of the International Crisis Group, has argued that “democracy is best conceptualized as a human rights issue”, in part because: “This enables the promotion of democracy world-wide to be credibly portrayed as a genuinely *universal* value, rather than just a Western hang-up, and (while not pretending that “universal human rights” is an easy sell in many parts of the world) that is helpful in terms of getting buy-in.”²⁵

It is worth recalling that the report which led up to the Canadian government’s creation of ICHRDD in 1988 used an emphatically participatory and rights-based concept of democracy:

The notion of democracy we have adopted, and which we believe must define and inspire Canadian assistance in this area, is quite simply the participation of citizens in decision-making which affects their lives. The ultimate objective is to assist the population to develop the ability to intervene on its own behalf in the decision-making process at the local, regional and national level and to assist the public powers to create institutions to safeguard the rights and liberties of citizens.²⁶

According to a discussion paper prepared for Canada’s Democracy Council in 2006:

The decision to focus on the rights and political engagement of citizens was anchored not in the promotion of a particular Canadian brand or model of democracy or development, but rather in principles contained in the International Bill of Rights. This unites the two principal strands of the liberal democratic tradition: on one side, the centrality of participation in shaping and legitimating decision-making processes and the formation of government itself; on the other, a rights “platform” to support and protect the role of individuals in the democratic process.²⁷

This broadly human rights-based approach to democracy goes well beyond Freedom House’s criteria for an “electoral democracy”²⁸ and also somewhat beyond the “full democracy” postulated by The Economist Intelligence Unit’s 2006 “index of democracy”. The EIU observes that a “key difference in the various measures of democracy is between “thin” or minimalist ones and “thick” or wider concepts, which may “include aspects of society and political culture in democratic societies.”²⁹ The EIU’s democracy index is “based on five categories: electoral process and pluralism; civil liberties; the functioning of government; political participation; and political culture. The five categories are interrelated and form a coherent conceptual whole. The condition of having **free and fair competitive elections**, and satisfying related aspects of political freedom, is clearly the basic requirement of all definitions.”

The EIU opts for a relatively “thick” concept for full democracy, arguing that “a healthy democracy requires the active, freely chosen participation of citizens in public life. Democracies flourish when citizens are willing to take part in public debate, elect representatives and join political parties. Without this broad, sustaining participation, democracy begins to wither and become the preserve of small, select groups.”³⁰ The EIU’s other categories are in descending order, “flawed democracies”, “hybrid regimes”, and “authoritarian regimes”. (Incidentally, Sweden ranks first among the full democracies on the EIU’s index of 167 states and territories³¹; Canada ranks 9th and the United States 17th.³²)

Globally, the breakdown can be seen in the following table³³:

Democracy index 2006 by regime type

| | Countries | % of countries | % of world population |
|-----------------------|-----------|----------------|-----------------------|
| Full democracies | 28 | 16.8 | 13.0 |
| Flawed democracies | 54 | 32.3 | 38.3 |
| Hybrid regimes | 30 | 18.0 | 10.5 |
| Authoritarian regimes | 55 | 32.9 | 38.2 |

While the EIU’s concept of full democracy is broad and deep — “At the same time, even our thicker, more inclusive and wider measure of democracy does not include other aspects — which some authors argue are also crucial components of democracy — such as levels of economic and social wellbeing.”³⁴

This is an important consideration when it comes to the parameters of “democratic development” and the boundaries of Canadian support for it. As already noted, the statutory mandate of Rights and Democracy explicitly includes a basis in international human rights standards that includes economic, social and cultural rights. Its president, Jean-Louis Roy, reaffirmed that in his testimony when he noted that members of his institution “have a vision of democracy that has as one of its essential elements all of the human rights that are recognized under international law and by the United Nations, as well as by governments that have signed and ratified the international instruments. ... Democracy must from now on be identified with full recognition of political rights and the accountability that goes along with it, of course, but also recognition of social rights and economic rights.”³⁵

Other witnesses made similar points. Edward Broadbent, the first president of Rights and Democracy, stated that “our foreign policy must help the development of democracy, and this should be done by persuasion, trade, and aid, and by the development of globally enforceable human rights law.”³⁶ John Foster of the North-South Institute argued “that democracy is best expressed in a human rights framework, and that those rights included social, economic, and cultural rights as well as civil and political rights.” He urged more donor support for effective civil society organizations and networks in that regard.³⁷ Gerry Barr, speaking on behalf of the Canadian Council for International Cooperation, directly connected democracy support to poverty reduction: “Democratic development very often goes to the role of citizens’ organizations and social movements in the fight against poverty. ... It’s when we get to this development vision side of things that issues such as the role of citizens, their social movements, the way in which aid can be used to mobilize people’s participation, come increasingly to the fore; it’s where democratic development arises.”³⁸

Thomas Axworthy, of the Queen’s University Centre for Democracy, referred to both rule of the people and rights of the people as twin principles of democracy, and to a broad developmental transformative agenda beyond basic procedural minimums, citing positively an early Canadian study of democratic development.³⁹ Other witnesses linked democratic development to an expansive agenda of governance and civic participation. The submission of the Canadian Bar Association argued that: “Canada’s efforts to promote democracy will be most successful if its assistance is centred on supporting good governance, which includes a significant focus on building the rule of law.” It continued that decisions on democracy support should be approached “principally through the lens of development”, citing Nobel prize winner Amartya Sen that “development requires the removal of major sources of unfreedom: poverty as well as tyranny, poor economic opportunities as well as systematic social deprivation, neglect of public facilities as well as intolerance or overactivity of repressive states.”⁴⁰ (In his opening presentation to the Committee, Foreign Affairs Minister Peter Mackay also cited Sen to the effect that “the most striking feature of the 20th century was the rise of democracy as the pre-eminently acceptable form of governance. Democratic governance has been accepted as a universal norm.”⁴¹)

George Perlin of Queen's University saw a converging consensus around a broad definition for democratic development covering a broad governance, human rights and development agenda:

I understand democratic development to be activity that is aimed at creating systems of governance organized around the values of freedom, equality, and justice that are embedded in the liberal democratic foundations of our own system. I stress that we are talking about an entire system of governance. ... the compass for assistance to democratic development has a very wide scope and an a wide array of objectives and types of activities. ... I've identified 50 different kinds of objectives to which democracy assistance has been applied.⁴²

Roel von Meijenfeldt, Executive Director of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy, told an audience at DFAIT in January 2007 that:

Democracy assistance should use a much wider democracy concept than is often the case. ... While progress has been achieved in establishing the formal attributes ("hardware") of democratic societies, key challenges remain to be addressed in terms of consolidating the process and building a "culture" of democracy. This opens a broad agenda for various actors who are directly or indirectly involved in the democratisation process. It implies a focus on the "legitimacy" of government (beyond elections); the norms and attitudes towards the public good; the political society, including the empowerment of parliaments and political parties; and innovative ways to ensure transparency and accountability.⁴³

In her testimony Minister of International Development Cooperation, Josée Verner, indicated that the Canadian International Development Agency (CIDA) sees four essential elements to democratic governance:

The first is the existence of freedom and democracy based upon strong electoral, legislative, and party institutions that are rooted in a supportive democratic culture including an active civil society and vibrant, free media.

The second is the rule of law, with fair and effective laws, accessible and timely legal institutions, and an impartial judiciary.

The third is the presence of human rights practices and institutions within the State and held to account by an active civil society.

And finally, the fourth is public sector institutions that manage the economy and public funds and deliver key social services such as health and education effectively — and without corruption.

This is an enormous project.⁴⁴

The Committee agrees that a broad conception of democratic governance, and of democratic development overall, presents a daunting set of challenges for future Canadian policy in the area of democracy support. We also agree with witnesses, including ministers,

that our assistance should consider all aspects of such a wide ranging and forward-looking agenda of democratic development. In this way, the Canadian approach to democracy promotion will be definitively connected to a global development vision consistent with Canadian values and long-term interests.

Recommendation 1

Canada should continue to provide assistance to democratic development abroad, based on a broad conception of democracy that includes attention to the system of governance as a whole, the full range of international human rights — including socio-economic and cultural rights — and the full participation of citizens, including the most disadvantaged, in the processes of democracy. Over the long term, Canadian policy on support for democratic development should also aim to improve the quality and sustainability of democracy in the recipient countries.

Notes to Chapter 1

- 1 *Evidence*, Meeting No. 39, February 1, 2007, p. 10.
- 2 Available online at:
<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=8979&Lang=1&SourceId=120069>.
- 3 Democracy comes from the Greek words "demos" (people) and "kratia" (power). However it was considered by great Greek philosophers, notably Plato, as one of the worst forms of government — rule by the mob that would degenerate into tyranny.
- 4 This point has been made by Laurence Whitehead in *Democratization: Theory and Experience* (Oxford: Oxford University Press, 2002), who also observes that democratization is "a long-term, complex, dynamic and open-ended process" (p. 201).
- 5 On the struggle towards democracy from ancient to contemporary times see John Dunn, *Democracy: A History*, Toronto: Penguin Canada, 2005.
- 6 In Canada, women only received the right to vote in 1917, and Aboriginal Canadians in 1960.
- 7 Not a single country in 1900 would qualify as a democracy by today's United Nations human rights standards as expressed in the 1948 Universal Declaration of Human Rights and especially Article 25 of the subsequent International Covenant on Civil and Political Rights which affirms that:

Every citizen shall have the right and opportunity ... without unreasonable restrictions: (a) to take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; (b) to vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors ...

Some scholars have argued that the "right to democracy" has now become an international legal norm. (Cf. Thomas Franck, "The Emerging Right to Democratic Governance," *American Journal of International Law*, Vol. 86, January 1992, pp. 46-91; Roland Rich, "Bringing Democracy into International Law", *Journal of Democracy*, Vol. 12, No. 3, July 2001, pp. 20-34.) Indeed, in 1999 the UN Commission on Human Rights, now the Human Rights Council, passed a resolution on "Promotion of the Right to Democracy". (Peter Burnell, ed., *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*, London: Frank Cass, 2000, p. 20.) In 2000, world leaders in the UN Millennium Summit Declaration agreed to "spare no effort to promote democracy and strengthen the rule of law". (See also UNDP, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*, Oxford and New York, Oxford University Press, 2002; UNDP Governance Centre, Oslo, "Why Governance Matters in Achieving the Millennium Development Goals", in International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*, Stockholm, International IDEA, 2005, Chapter 4.)
- 8 According to the Economist Intelligence Unit's sophisticated "index of democracy" prepared for *The World in 2007*, which distinguishes among "full democracies", "flawed democracies", "hybrid regimes", and "authoritarian regimes": "More than half of the world's population lives in a democracy of some sort, although only some 13% reside in full democracies." (Laza Kekic, "The Economist Intelligence Unit's index of democracy", 2007, p.2 (available online at http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf...))
- 9 Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, OK and London: University of Oklahoma Press, 1991. The two previous democratizing "waves" were in the 19th century and in the post-World War Two years following the establishment of the United Nations and the independence obtained by many former colonies. The Arab world has so far proved most resistant to the third wave. See Thomas Carothers and Marina Ottaway, eds., *Uncharted Journey: Promoting Democracy in the Middle East*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2005. On the continuing challenges facing democratization in other regions, see, for example, Stephen Brown, "Foreign Aid and Democracy Promotion: Lessons from Africa", *The European Journal of Development Research*, Vol. 17, No. 2, June 2005, pp. 179-198.
- 10 See Laurence Whitehead, "Freezing the Flow: Theorizing About Democratization in a World in Flux", *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 1 No. 1, July 2005, pp. 3-4.
- 11 House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, *Evidence*, Meeting No. 34, December 5 2006, p. 1.
- 12 Ibid.

-
- 13 Ibid., p. 4.
- 14 Meeting at Canada's Permanent Mission to the United Nations, New York, February 8, 2007.
- 15 Available online at: http://www.freedomhouse.org/uploads/press_release/fiw07_overview_final.pdf.
- 16 Laza Kekic, "A pause in democracy's march", *The Economist: The World in 2007*, pp. 59-60.
- 17 "Institutions and Beyond: Making Democracy Sustainable", Paper presented to the Plenary Session "Is Democracy Working?", International Political Science Association World Congress, Fukuoka, Japan, July 11, 2006, p. 2.
- 18 *Evidence*, Meeting No. 40, February 13, 2007, p. 9.
- 19 Guillermo O'Donnell, "Crisis in Democracy and in Democracies", *Participation*, Vol. 30, No. 2, pp. 7-8; see also O'Donnell, "The Perpetual Crises of Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 1, January 2007, pp. 5-11.
- 20 Perlin, "A working definition of democracy", February 15, 2007, p. 1. This, and other presentations to the Conference, are included in George Perlin and Bernard Wood, Co-Chairs Report on "A Dialogue on Canada's Approach to Democratic Development", A collaborative learning event sponsored by members of Canada's Democracy Council, released in April 2007 and available online at: <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/library/democratie-en.asp>.
- 21 Larry Diamond, "A Report Card on Democracy", Special to the *Hoover Digest*, 2000, No. 3 (available online at <http://www.hooverdigest.org/003/diamond.html>).
- 22 *Evidence*, Meeting No. 40, February 13, 2007, p.9.
- 23 Presentation to the Committee by IDEA, Stockholm, Sweden, October 12, 2006. For more on IDEA's state of democracy assessment methodology see <http://www.idea.int/democracy/index.cfm>.
- 24 Ibid.
- 25 Gareth Evans, "Promoting Democracy: What We Have Learned", Presentation to an American Enterprise Institute Symposium "How Much do we Really Know about Democracy Promotion?", Washington D.C., September 19, 2006, p.1.
- 26 Cited in Gerald Schmitz, "The Role of International Democracy Promotion in Canada's Foreign Policy", Institute for Research on Public Policy, *Policy Matters*, Vol. 5, No. 10, November 2004, p. 15.
- 27 "Elements of Democratic Governance: Discussion Paper", Ottawa, June 2006, p. 5 (available online at <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/cip-pic/library/Discussion%20Paper%20-%20Elements%20of%20Democratic%20Governance.pdf>). The International Bill of Rights comprises the UN Universal Declaration of Human Rights and both the International Protocol on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.
- 28 These are: "a competitive, multiparty political system; universal adult suffrage; regularly contested elections conducted on the basis of secret ballots, reasonable ballot security and the absence of massive voter fraud; significant public access of major political parties to the electorate through the media and through generally open campaigning." (Cited in Kekic, "The Economist Intelligence Unit's index of democracy", op.cit., p.1).
- 29 Kekic, op.cit., p.1.
- 30 Ibid., p.2.
- 31 Micro-states are excluded from the EIU's index.
- 32 Ibid., Table 1, Economist Intelligence Unit democracy index 2006, p.3.
- 33 Source, ibid., Table 2, p. 6.
- 34 Ibid., p. 2.
- 35 *Evidence*, Meeting No. 18, October 2, 2006, p. 3.
- 36 *Evidence*, Meeting No. 21, October 18, 2006, p.10.
- 37 *Evidence*, Meeting No. 35, December 6, 2006, p. 2.

-
- 38 *Evidence*, Meeting No. 21, October 18, 2006, p. 12.
- 39 *Evidence*, Meeting No. 19, October 4, 2006, p. 11. The study he referred to is the bilingual book by Gerald Schmitz and David Gillies, *The Challenge of Democratic Development: Sustaining Democratization in Developing Societies*, Ottawa: The North-South Institute, 1992. It argues forcefully for a participatory, developmental and human rights-based approach to building and sustaining democracy.
- 40 Canadian Bar Association, "Sustaining Democracy through the Rule of Law", January 2007, pp. 1-2. (See also *Evidence*, Meeting No. 38, January 30, 2007, p. 1.)
- 41 *Evidence*, Meeting No. 17, September 27, 2006, p. 2.
- 42 *Evidence*, Meeting No. 19, October 4, 2006, pp. 1-2.
- 43 Roel von Meijenfeldt, "Beyond euphoria: new challenges for democracy promotion", Lecture delivered to DFAIT, Ottawa, January 10, 2007, p. 7.
- 44 *Evidence*, Meeting No. 21, October 18, 2006, p. 1.

CHAPTER 2 THE RISE OF DEMOCRACY ASSISTANCE: CONFRONTING KEY ISSUES AND PROVIDING CANADIAN SUPPORT FOR ADDRESSING THE KNOWLEDGE AND EVALUATION GAP

As was observed at the beginning of Chapter 1, democracy has historically been a contested concept and one that continues to be in a state of evolution, including within our own societies. A similar observation applies to the controversial experience of “democracy promotion” by external state actors, which is essentially a post-Second World War phenomenon. The main reservations that have been expressed concern whether:

- “Democracy promotion” becomes seen as a country narrowly trying to “export” its particular model of democracy as the “best”, when we know that democratization must be an inherently indigenous process.
- “Democracy promotion” becomes narrowly associated with the great-power or national security interests of a particular state or group of states that are rich and powerful in the international system.
- “Democracy promotion” becomes perceived as a form of “neo-colonialism” or coercive imposition of “foreign” ideas by more powerful on less powerful states. This is especially controversial if military intervention is involved.

The Committee is aware of these concerns which we elaborate further in this chapter’s review of key critical issues facing democracy assistance providers. We have also been careful in Chapter 1 and Recommendation 1 to outline a Canadian approach, consistent with Canadian values, that speaks to democracy assistance in *global developmental* terms. Supporting and nurturing such democratic development recognizes that it should be done in ways that fully respect the need for democratization processes to be domestically-led and not driven by outsiders. When we speak of assisting or promoting democratic development, that is what we have in mind.

Supporting democratic development is now a large-scale endeavour undertaken by most Western aid donors. This is in part because it has become associated with a wide agenda that includes promotion of human rights and the rule of law, good governance, development effectiveness, and peacebuilding. Democratization itself entails many elements. As Peter Burnell points out:

Democratization is not just a movement towards, and the building of, a democratic state — something that involves legal-constitutional principles and formal institutional structures — but also the development of a particular kind of political society, a plurality of competing political parties and appropriate styles of leadership. Attitudinal and behavioural dimensions (that is to say the cultural aspects) and forms of (civic) education are also included, as is the objective of an increasingly active and democratically-oriented civil society. The reach extends beyond central government and national politics to regional or provincial levels, the municipalities and local councils. This means that in total democracy assistance is multifaceted. Potentially it is an enormous undertaking.⁴⁵

Interestingly, the post-Second World War origins of modern democracy assistance lie in a country that was democratized following military defeat. Germany's "Stiftungen" or political party-related foundations led the way in devoting substantial funding to democracy support as well as promoting German interests and contacts abroad. By the 1990s, they had "resident representatives in more than 100 countries and field offices in some of them for well over 30 years."⁴⁶

In the United States, major initiatives did not begin until the late 1970s, although participatory politics was added as an official foreign assistance goal as early as 1966. A number of measures linking foreign aid and human rights were pursued during the Carter presidency. The Reagan administration made democracy promotion a primary goal of U.S. foreign policy, even if this was criticized as motivated by Cold War ideology and national security interests. Congress became heavily involved with the establishment in 1983 of the National Endowment for Democracy (NED). Partly inspired by the German example, it is a government-supported but private non-profit body which makes grants to implementing agencies that include the two major U.S. party foundations, the National Democratic Institute for International Affairs and the International Republican Institute.⁴⁷ In 1984, the United States Agency for International Development (USAID) opened an Office for Democratic Initiatives. The Scandinavian countries, the Netherlands, and Canada also pursued democracy assistance initiatives during the 1980s. Canada's role since the 1980s will be examined in detail in Part II.

Before the end of the Cold War, Germany and the U.S. had already developed well established and extensive programs of political development aid. But it was during the 1990s that the field of democracy support experienced explosive growth. Burnell attributes this mainly to four factors⁴⁸:

- First, new opportunities for democratization arose from the end of the Cold War and dissolution of the Soviet Union. And with no economic or strategic challenge from a Communist bloc, Western states could add new political conditionalities to their development aid programs, as well as offers of democracy assistance.

- Second, democracy and human rights promotion offered a compelling and relatively low-cost rationale for foreign aid at a time of public scepticism about its benefits and flagging budgets. Supporting democracy was an attractive new mission for aid policymakers.
- Third, there was increased demand for democracy assistance as a result of growing pro-democracy movements in a number of regions. Political reformers often looked to Western sources of support.
- Fourth, there was “a sea change in the way we think about the relationship between economic development and political development.” Increasingly they were seen as interrelated, with democracy not a “luxury” but a positive factor in growth and development. International financial institutions such as the World Bank discovered better governance to be a crucial factor in development performance. (The European Bank for Reconstruction and Development, created to assist the post-Communist transition countries of eastern and central Europe, made multiparty democracy an explicit criterion of its lending.)

One might add as a further factor the expanded grounds for international human rights and humanitarian interventions, including those related to “human security” and the “responsibility to protect”. It has become accepted that the interests of the international community are involved when human rights and political freedoms are not respected. Many donor states and international organizations have increasingly recognized their roles and responsibilities in supporting and safeguarding democracy. Some organizations require commitment to democracy as a condition of membership.

In conducting an international survey of democracy assistance in 2003, George Perlin outlined numerous donor activities under the rubrics of good governance, human rights, democratization, and civil society.⁴⁹ Professor Perlin estimated total global public-sector spending on democratic development as being in excess of \$US 3 billion, with amounts in individual donor states ranging up to 11% of official development assistance (ODA) and averaging about 6%.⁵⁰ However, the numbers game, depending on what is counted as democracy assistance (under “democracy promotion”, “democratic governance”, “democratic development”, or some other broad “good governance”, human rights and rule of law category), indicates a wide range upwards of that. Most recently, Professor Perlin has indicated: “No one knows for sure how much money is being spent. The most careful analyses estimate annual public sector spending in the range of \$US 8 to 9-billion. Private entities are an additional source of funding with expenditures at least in the range of \$700 million.”⁵¹

Minister for CIDA, Josée Verner, told the Committee in October 2006 that CIDA, the largest source of Canadian funding, spent over \$375 million on “democratic governance” programs in 2005, broken down by sector as accountable public institutions (46%),

freedom and democracy (40%), human rights (8%), and rule of law (6%).⁵² Other figures suggested to the Committee since that testimony indicate substantially larger amounts. According to updated information received by the Committee from CIDA President Robert Greenhill on March 21, 2007, planned CIDA spending on democratic governance in 2006-2007 was \$466 million, but “for planning purposes” peace and security expenditures were added to give a total of \$584 million, or 21% of the Agency’s aid program. We will return to this uncertainty about the exact size of CIDA’s contribution in Chapter 4.

A 2005 study done by the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) in 2005, using the OECD Development Assistance Committee (DAC) category of “participatory development and good governance”, indicated that over the previous 15 years up to 10% of overall ODA has been devoted to democratic development support broadly defined.⁵³ Recently, a discussion paper prepared for the European Council of the European Union (EU) suggested even higher donor figures:

Though not always easily to identify as democracy assistance, the total volume of EC [European Community] support for democracy, human rights, judicial reform, governance and civil society during the period 2000-2004 is in the region of US\$4.5 billion, complemented by nearly \$9.5 billion from EU Member states. The EU total of about \$14 billion compares with a total of about \$10.5 billion for the US, \$1 billion for Canada.⁵⁴

This indicates a comprehensive global figure of US\$25.5 billion over the first five years of this century, or an average of over \$5 billion annually. The United States is by far the largest single-country donor, followed by Germany. (Using a narrower political calculus, Canadian Leslie Campbell, Senior Associate and Regional Director of Middle East and North Africa programs of the Washington-based National Democratic Institute, has indicated a figure of US\$1.5 billion in total U.S. support for the political aspects of democracy promotion, noting as well that just one of Germany’s six political foundations spends €120 million, or about C\$185 million, annually. In testimony before a Canadian Senate committee, he opined that Canada’s contributions in this regard are “even small compared to the Netherlands or Sweden.”⁵⁵)

However encompassing or restrictive the definition of democracy assistance, it is evident that very substantial amounts of ODA are now being spent in this area by Western donor governments as a whole. And with that, increasing questions are being raised about the nature and effectiveness of this aid. What are the better ways to provide democracy support that works? As Minister of Foreign Affairs Peter MacKay has himself stated: “Both the legitimacy and the effectiveness of democracy promotion depend very heavily on how democracy assistance is delivered.”⁵⁶ That concurs with the five principles cited by a leading expert in the field, Gordon Crawford, for guiding the efforts of external actors to engage positively in ‘democracy-building strategies’ — “country authorship; democratic dialogue; participation and inclusion; legitimacy; commitment” — and his conclusion that:

The latter two principles, legitimacy and commitment call on the democracy promoters to make sure that their approach is both genuine and serious, and not blighted either by

association with regime change or by a rhetoric-reality gap. The first three principles, country authorship, democratic dialogue and participation and inclusion, pertain to the manner in which democracy is promoted, suggesting that democracy cannot be exported and that it is essential that external support for democratic reform is in accord with the very principles and processes of democratisation itself.⁵⁷

The Committee agrees. But such principles raise the question of how they are to be applied in practice. Accordingly, the following elaborates on some of the critical issues overall that must be addressed by policymakers in this field, and leads up to how the continuing knowledge gap on achieving effective democratic development might be addressed by Canada.

1. Local leadership of the democratization process is crucial, as is the local dimension of democratic governance.

There is near consensus that democracy cannot be implanted from outside (except in very exceptional circumstances). Democratization is a long, difficult, and inherently indigenous process — one that should be supported but not imported from abroad. As Vidar Helgesen of International IDEA has put it: “Democratic political change does not happen by dropping supposedly independent technical institutional solutions from outside, be they in the form of constitutions, elections, or political party systems. Sustained democratic politics results from changes in the space and the climate for debate that can give local flavour and meaning to institutions, even if they are substantially inspired by experiences from abroad.”⁵⁸ IDEA’s approach to democracy assessment takes into account citizens’ views within countries and also stresses the importance of local government for democratic development. Gordon Crawford argues that democratic reform processes must be locally-driven and that this is better expressed as country “authorship” rather than “ownership”. As he puts it:

The rationale for domestic authorship of donors’ country assistance strategies is that local perspectives provide a better understanding of the distinctive problems of democratic reform faced in a particular context. Essentially, external actors must listen to local voices. These will be plural voices. There will be different and even contradictory voices, but such processes of deliberation and debate are themselves fundamental to what democracy is about.⁵⁹

A leading critical analyst of democracy assistance, Thomas Carothers of the Carnegie Endowment for International Peace, identified “greater localism” as one of the main improvements along the democracy promotion “learning curve”, adding that “increasing localism in democracy aid requires changing the mindset of providers away from the view that democracy building is something ‘we’ do to ‘them’, toward the idea that it is something people in other countries do, sometimes with our help.”⁶⁰ Roel von Meijenfeldt, executive director of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy, noted in a January lecture at Canada’s Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT): “Ghandi already observed that: ‘the spirit of democracy cannot be imposed from without. It must come from within. For democracy to become consolidated, it has to grow

from within countries, step by step institutionalizing and constructing the political processes, corresponding to the values which are intrinsic to plural democracy.”⁶¹ Former Canadian MP, Ross Reid, has offered the further thought that: “Local practice is often the best place to start. We too often reject traditional processes as failures or in the name of modernity and try to deny societies of processes already in place and often best suited to their needs.”⁶²

Witnesses before the Committee were in strong agreement with these views. As Paul Larose-Edwards of CANADEM put it succinctly, paraphrasing the statement that “all politics is local” — “All democratic development is local” — ... even though Canada can and should assist, the future of any democratic development lies with the local civil societies and governments in question.”⁶³ This was recognized by Foreign Affairs Minister Peter MacKay when he told the Committee:

We should start by acknowledging that democracy is not something that outsiders can impose; it is part of the logic of democracy that it needs to be chosen and pursued by citizens themselves. Citizens around the world aspire to democracy, and assistance provided by outsiders should be driven by its recipients.⁶⁴

The indigenous and context-specific nature of democratic development was also stressed by Jean-Louis Roy of Rights and Democracy: “A number of national and international institutions working in the development field have recently understood that it was absolutely necessary to have staff members who speak the language and are from countries in which those institutions are active. Some work can only be done from inside the country, not outside.”⁶⁵ The submission from the Canadian Bar Association listed “local engagement and ownership” among its “best practices in promoting the rule of law”:

Projects and programs supported by Canada must engage all stakeholders, be responsive to local needs, and have ownership or they are likely to fail. Local expertise must be consulted and involved in all stages of the planning, implementation and monitoring process. The most successful approach is one where local actors and decision-makers are empowered to make choices.⁶⁶

Emphasizing localism in even more specific terms, Thomas Axworthy outlined as one of the lessons from case studies undertaken by the Queen’s University Centre for the Study of Democracy that: “Local government, municipalities, is the building block of democracy. ... In democracy transitions we tend to almost instantly race towards national elections. In virtually every study I have looked at, I’m convinced that the investment in local municipalities, local government, and local elections, is the way to allow the arts of democracy to foster and build.”⁶⁷ The testimony and submission by the Federation of Canadian Municipalities added detail to what is already being done in partnerships with local entities in other countries and outlined its proposal for a further five-year CIDA-funded “Global Program for Local Governance.”⁶⁸

Some witnesses keyed on the role of local civil society in democratic development. John Foster also testified as to how international civil society networks, such as Social

Watch, can provide support to that all-important local level: "With regard to local government, Social Watch India is a particularly salient example of how civil society is essential to the construction of democracy from the ground up."⁶⁹

The message overall was that locals, not outsiders, should always drive the democratic development process. Based on his experience with Rights and Democracy, Ed Broadbent put it bluntly that: "At no time should the priority of agendas for any category of rights implementation by a developing country be determined by outsiders, whether these outsiders be other NGOs or established democratic governments."⁷⁰

2. Democracy promotion objectives remain contested, especially when they are associated with the strategic interests of powerful Western states. Moreover, strategies are needed that take into account the recent pushback against democracy assistance providers. Democracy promotion must be seen as a global endeavour.

The suspicions aroused by association with donor national security, economic or other interests are especially true of the pro-democracy interventions of the United States and other big powers, leading to charges of a return to "neo-colonialism" in the application of Western models of democracy. In the case of U.S. policies toward the Middle East, there is a controversial connection between democracy promotion and the "war on terrorism."⁷¹ Some argue that the unfortunate consequences of the Iraq war have set back the cause of democracy promotion more generally.

However, a significant pushback against democracy assistance from outside sources goes back to the 1990s and well beyond just U.S. policies. As described by Carl Gershman (president of the U.S. National Endowment for Democracy) and Michael Allen:

The backlash against democracy promotion is largely a by-product of the proliferation of so-called hybrid regimes in the aftermath of democracy's third wave. The third wave has not been followed by a reverse wave of authoritarianism, but it has left behind many stalled or failed transitions. In these cases, autocrats have either replaced reformists after a brief interval of unsuccessful democratization, or have held on to power while accepting superficial liberalization and a modestly more open political space for democratic opposition. Hybrid regimes often retain certain formally democratic procedures, including relatively free (if not fair) elections, and permit civil society organizations to function and receive foreign assistance. But the underlying political realities are manipulated elections, a weak parliament, an overweening executive branch, state-controlled media, rampant corruption, and no recourse to an independent judiciary.⁷²

In some cases, legal restrictions are being placed on the activities of NGOs and on foreign funding. According to Gershman and Allen, democracy-assistance organizations "are finding it necessary to invest more time and effort in quasi-diplomatic activities; explaining their programs to local authorities; providing guarantees — through communication and transparency — that their work has no partisan or oppositional agenda; and engaging members of ruling parties in programs. Confidence-building

measures of this kind may help to insulate democracy-assistance programs from political pressures and give a degree of protection to local activists while preserving the integrity of the relationship between international NGOs and their local, grassroots partners. Another way to insulate democracy assistance from political pressures is to strengthen its international and multilateral character.”⁷³

The internationalization of democracy promotion, beyond the foreign policy objectives of any single state, is strongly backed by other analysts and Committee witnesses. Apart from democracy promotion groups needing “to refine strategies for pushing back against pushback”, Thomas Carothers concluded in testimony before the U.S. Senate Foreign Relations Committee, that: “If a ‘freedom agenda’ is to be effective, it must not be a U.S. agenda but a global one.”⁷⁴ Other American analysts have called for a global coalition of democracies.⁷⁵ With the negative experience of the Iraq case in mind, Gershman and Allen assert that “regime change” —

is not the goal of democracy promotion, nor is supporting free, fair, and competitive elections its only dimension. Democracy promotion also means strengthening independent media; promoting the rule of law and an independent judiciary; defending human rights and the fundamental freedoms of expression, conscience, and association; and supporting civil society, including women’s organizations, labor and business associations, and nongovernmental groups that educate citizens about democracy and empower them to participate in the political process and monitor government performance.

In June 2000, democracy promotion — understood as a cooperative international effort designed to strengthen these and other dimensions of the democratic process — received the endorsement of more than a hundred sovereign governments meeting in Warsaw to found the Community of Democracies.⁷⁶

Referring to the recent backlash against democracies, Professor Jeffrey Kopstein of the University of Toronto observed to the Committee: “In the past several years a new group of nations have formed what I would call a new authoritarian international.” This trend must be resisted since democracy promotion is not only in Canada’s national interests but in the global interest. He cautioned that “democracy promotion is not something that will yield rapid results. It should be a long-term multi-pronged policy that should mesh with the other tools of statecraft.” Beyond learning as much as possible from both European and U.S. experiences, he hoped Canada might also exert a leadership role multilaterally:

If we want to think big for a moment what I would propose is a caucus or a community of democracies, either within or outside the United Nations. Canada might potentially have great credibility in putting this forward. The UN itself is one venue for this, but it may be discredited regarding democracy promotion — we should be honest with ourselves — especially after the debacle with the Human Rights Council. An alternative,

one that I and many of my colleagues have been discussing for quite some time, is an attempt to breathe life into a formal organization, the Community of Democracies, which was initiated in Warsaw in the year 2000.⁷⁷

Other witnesses stressed that Canada should continue to pursue a distinctively multilateralist approach to democracy assistance. The Committee met with both UN and Community of Democracies officials in New York and Washington in February 2007, and we will examine multilateral roles further in chapter 8. Multilateralism was a factor in Canada's favour in a 2002 "defending democracy" survey produced by the Democracy Coalition Project created in 2001 under the auspices of the Community of Democracies. (The Committee met with the Project's executive director, and co-author of this study, Theodore Piccone, in Washington on February 6, 2007.) Canada was praised for its pluralistic "flexible and holistic approach to democratization". In the survey's sample of 40 donor countries, Canada was among only three (the others being the Netherlands and Sweden) to receive a "very good" rating on its "support of democracy abroad, as evidenced by its willingness to provide electoral assistance to fledgling democracies, to support grassroots democracy programs through bilateral aid and to criticize regimes engaged in the most egregious abuses of democracy. Canada has preferred to work through multilateral forums in these efforts, in the belief that a middle-ranking power acting unilaterally would have limited influence. Within these organizations, Canada has played a leadership role in encouraging electoral reform and democratic development."⁷⁸

3. Democratic development is linked to the processes of social and economic development as a whole. Support for democratization should be seen as positively correlated with efforts to reduce poverty and raise the capacities of all citizens to exercise their democratic rights.

In our first recommendation, the Committee advocated an expansive definition of democratic development that included progress on socio-economic human rights along with progress on the quality and sustainability of democracy. The connection between democracy aid, development, and tackling poverty was underlined by Minister of International Cooperation, Josée Verner, when she told the Committee that "because we have learned just how important democratic development is to the overall development agenda, we will be doing more of it. In future, all of CIDA's major country programs will assess and support democratic governance... Democratic governance is essential for progress in developing countries and for ending poverty in the long run."⁷⁹ The accompanying written submission of CIDA affirmed up front: "Democratic governance is essential for poverty reduction and long-term sustainable development. CIDA's work in this area aims to make states more effective in tackling poverty by enhancing the degree to which all people, particularly the poor and marginalized, can influence policy and improve their livelihoods."

A number of witnesses called for a holistic approach to democracy building and societal development. For example, former Chief Electoral Officer of Canada, and incoming president of the Washington-based IFES (formerly the International Foundation

for Electoral Systems), Jean-Pierre Kingsley told the Committee: “What is needed is support for the entire process of democracy building and for the system as a whole, based on each country’s values, history and culture.”⁸⁰ Other witnesses, including the Canadian Bar Association, argued strongly for seeing democratic development and poverty-reducing development as complementary, not either/or sequential processes. Bernard Wood made similar points to the Ottawa “Dialogue on Canada’s Approach to Democratic Development” sponsored by the Democracy Council in February 2007:

For once and for all, it is important to get beyond “sectarian” arguments and build a synthesis of approach and strategies to advance economic and social development and democracy in tandem...

Sustainable democratization requires parallel progress on expanding equity and opportunity, as well as participation, to give all a sufficient stake in the democratic project.⁸¹

Two witnesses took a somewhat different and more sceptical view of the prospects for any sustainable democratization occurring in low-income societies. Jeffrey Kopstein, of the University of Toronto, described the “especially poor countries” as “the toughest nuts to crack”. He went on to state: “In political science, we have very few findings to report to you. We have two. The first is that democracies don’t fight each other. The second is that countries that become democracies tend to stay democracies if — and there’s a big if — they have a gross domestic product per capita in excess of \$6,000 in 1993 dollars.”⁸²

Professor Diane Éthier was even more definitive in discounting the possibility of democratization occurring in countries that have not already achieved a certain level of development —

For more than 50 years now, all theories on democracy have supported the view that democracy cannot flourish in a poor and underdeveloped country. This means that socio-economic development and democratization cannot be achieved simultaneously, as democratization is born of socio-economic development.

I believe experts would say that if you want to help countries become democracies, first help them achieve economic and social development, and later you will be able to focus on establishing democratic political institutions.⁸³

In fact, the Committee’s research reveals that matters are more complicated than that, and that democracy may even be an important factor in creating the conditions for development and poverty reduction to occur. The detailed empirical work of the Economist Intelligence Unit undertaken for The World in 2007 concludes that: “The relationship between the level of development (income per head) and democracy is not clear-cut. There is an apparent association, although even in the full democracy category there are a few that are not rich OECD countries.” Moreover, “the direction of causality between democracy and income is debatable. The standard modernisation hypothesis that

economic development leads to — and is a necessary pre-condition for — democracy, is no longer universally accepted. Instead it has been argued that the primary direction of causation runs from democracy to income ...”⁸⁴

The latest thinking of development agencies, practitioners and analysts of democracy assistance also supports the view that democratic progress is, or at least ought to be, integral to the overall development and poverty reduction process. This is particularly true if one agrees with former UN Secretary General Kofi Annan when he stated on October 30, 2006 that “democracy is a universal right that does not belong to any country or region, and that participatory governance, based on the will of the people, is the best path to freedom, growth and development”.⁸⁵ In a major policy speech delivered just a few days earlier, Hilary Benn, the UK’s Secretary of State for International Development, affirmed that:

Development, if it is to mean anything... has also to be about what Sen calls the “freedoms to”: the freedom to choose — to choose people to represent your views; the freedom to make your views heard; to associate freely with others; to join a political party or a trade union; the freedom to worship and practice your own religion. If you ask poor people, they’ll tell you how much these things mean to them. ... I want to argue that it is democratic politics, and yes, it is indeed democracy, that is how we achieve these things. Development has to be about getting the politics right because development and progress cannot be achieved if the political system excludes the majority and denies them their birthright.⁸⁶

Roel von Meijenfeldt of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy made a similar argument when speaking in Canada in January 2007:

Amartya Sen was one of the first to challenge the old paradigm that countries have to develop economically first before they become fit for democracy with a new paradigm that countries become fit (economically speaking) through democracy.

For example, the Dutch Minister for Development Cooperation, Mrs Agnes van Ardenne, recently cited a number of academic studies ... [including a book *The Democracy Advantage* co-authored by Morton Halperin], that democracies and democratizing countries outperform their authoritarian counterparts on the full range of development indicators. It led her to conclude that democracy is a condition for development. Based on statistical analysis over the past 40 years, there is no evidence of an authoritarian advantage when it comes to economic growth. Democracies have a 30% positive edge. Poor democracies have been much better at avoiding economic disasters.⁸⁷

Thomas Carothers, of the Carnegie Endowment for International Peace, with whom the Committee met in Washington D.C., concludes in his seminal book *Aiding Democracy Abroad*, that “democracy promoters should push to build a relationship between aid for democracy and the larger, more established world of aid for social and economic development. Most democracy promoters believe that economic development and democratization reinforce each other. They have not, however, made many efforts to connect their work to other parts of the development picture.”⁸⁸

Carothers goes on to argue that extra attention should be devoted to the links between democratization and socio-economic development, between democratic development aid and other kinds of development aid. He indicates that more work is needed on making critical connections between the two involving “citizens’ participation”, including of the poorest people, and also on “the role of women in democratization”.⁸⁹ Jean-Louis Roy of Rights and Democracy was among other witnesses who referred to this gender dimension. Rights and Democracy’s presentation also noted the striking demographic social trends that must be taken into account by democracy assistance today and in the future. “Two billion people will be born in the next 20 years, 90 percent of them in the south of the world.”⁹⁰ Mr. Roy added to the Committee:

I believe we have to recall something that we all know — sometimes, it is better to repeat things — that half, or exactly 50% of the world population, is under 25 years of age. There are 1.2 billion humans between the ages of 10 and 19. In all those countries where we work, in all those countries in the South, populations will increase over the next few years, and the dominant age group will be composed of people between the ages of 10 and 25. **We have to speak to these young people about democracy, we have to find innovative means and have real programs to give them.**⁹¹

As a last point, Carothers cautions that achieving both democracy and overall development demands more than assertions or declarations of good intent. The Committee agrees with his assessment that: “This is a potentially rich area of inquiry, holding out the tantalizing but formidable challenge of creating a synthesis of political and socioeconomic development work”.⁹² Aiding democratic development can and must be allied to achieving effective pro-poor development assistance as a whole. In this way, democracy need not take a back seat in the development endeavour.⁹³

4. Democratic development assistance still lacks coherence and coordination by donor countries, both internationally and within the donor countries themselves. This weakness must be addressed by democracy aid providers.

Notwithstanding the expressed preference for approaches to democracy promotion that are multilaterally coordinated (or at least compatible with each other), this is still rarely achieved in practice. As described by George Perlin: “Complexity on the delivery side of democracy assistance is widely described by service providers in the field and aid recipients as having serious negative consequences... there are no concerted country strategies. Aid is delivered in bits and pieces, reflecting the preferences and specific competencies of donors... some forms of aid are offered by multiple donors (duplication of programming), while areas of important need get no support.”⁹⁴ Professor Perlin added in his testimony to the Committee that donors need to make sure that their own programs are more coherent, and that Canada could lead by example:

Another criticism of work in this field is fragmentation of effort by donors’ lack of coherence in the programs taken into particular countries. We could do work in Canada to develop strategic plans for democracy assistance in the particular countries where we want to intervene. Again, I stress that in my view there’s a need for a kind of whole-of-

governance strategy based upon research on the peculiar circumstances of a particular country: its characteristics, where it stands in the process of democratization, where it's coming from, and what kind of experience it had before entering into the process of attempting to develop democracy.⁹⁵

Minister of International Cooperation, Josée Verner, acknowledged that one of the lessons that CIDA has learned from its activities in the field is "that achieving democratic governance is a complex, knowledge-based endeavour. It requires a comprehensive strategy and vision. It also requires a concerted and coordinated effort — nationally and globally."⁹⁶

Several witnesses, notably Thomas Axworthy, David Donovan, and Kevin Deveau, urged the Committee to consider a more centrally coordinated approach to democratic development support by Canada which would involve the establishment of a new institution. Other witnesses advocated more modest ways of achieving greater coordination among existing Canadian bodies doing democratic development activities, leading to greater impact overall. In our view, both are needed. We will examine this question in much more detail in Chapter 7 of Part III of this report on new directions for Canadian policy.

At this point, we want to point out that coherence and coordination remain issues that democracy aid providers still need to address. This is just as true for the United States, with its much greater levels of funding and array of agencies. Thomas Melia (deputy executive director of Freedom House and professor at the Georgetown University Walsh School of Foreign Service), with whom the Committee met in Washington, has observed that there is in the US:

A rather decentralized, cooperating community of several thousand men and women — inside and outside of the U.S. Government, working in an array of government agencies, multinational bodies and private organizations, centered in the U.S. though extending through a variety of multinational networks around the globe — who have in the past 20 years or so developed experience (and in some cases real expertise) in programs and policies that can contribute to democratic development in other countries.

There is, however, no "command and control" center of the democracy promotion policy, no single place where overarching strategy is developed or coordinated, even within the sub-community that is the United States Government. Over the years, there has been regular communication and mostly fruitful cooperation between this array of actors, inside the U.S. Government and outside it, Americans and non-Americans. Most of the practical cooperation emerges tactically, "on the ground," in urgent situations where a variety of actors are active and the needs of the potential beneficiaries in a dynamic, fast-moving situation require that would-be providers of assistance find a way to cooperate. They often do find ways to do so, but experience indicates that it is much more difficult (indeed, it has proven to be impossible in any meaningful way) to achieve strategic cooperation or convergence on approaches to democratization more broadly... there are recurring efforts to impose coherence, yet none have succeeded to date.⁹⁷

Ian Smillie, of Partnership Africa-Canada, told the Committee that: "Good governance is unlikely to flow from a collection of disparate, time-bound projects offered by

a dozen ill-coordinated donors”⁹⁸ At the same time, he cautioned that more coherence and coordination are not sufficient to produce better outcomes without more shared learning in such a complex field of policy.

Some critics of Canada's approach to governance lament the absence of coherent policies tying all aspects of the agenda together. A patchy, project-by-project approach with no obvious central policy and no central management, they say, is unlikely to yield coherent results. This may be true, but given the overwhelming size of the governance agenda, and the limited track record in its promotion by any donor, healthy doses of humility and caution are warranted, along with a good set of brakes in the expectations department. Given the complexity of the challenge, a case can be made for selective interventions in concert with other donors, aimed at learning what works and what does not. The apparent absence in Canada, however, of a place where the lessons can be rolled up, spelled out, shared and remembered, works against the learning that is so badly needed in this field.⁹⁹

5. The effects of democracy assistance in general and of specific democratization projects and programs are not easily evaluated. Moreover, there is often little attempt at donor evaluation. Greater effort is needed to pursue realistic results-based objectives, to learn from ongoing donor experience in practice, and to conduct research with a view to making democratic development aid more effective.

Writing in 1999, Thomas Carothers, concluded that:

Of the many facets of democracy aid, evaluation has advanced the least. Democracy programs present a challenge for evaluators because of the difficulty of agreeing on precise criteria of success in the political domain and of establishing clear causal links between specific projects and larger political trends. In most cases, during the 1990s democracy promoters either did not evaluate their programs at all or commissioned superficial evaluations by investigators lacking real independence. Only in the past several years, with the end of the post-1989 honeymoon for democratization and growing pressure to justify budgets, have aid providers begun to take the subject of evaluations more seriously.¹⁰⁰

Carothers was sceptical of the United States Agency for International Development's (USAID's) efforts to introduce “results-based” management and quantifiable performance measures into the field. “The laborious, inflexible nature of the system leads to projects that are designed to fit the system — to produce ‘good numbers’ — rather than to fit the needs of democratizing countries.”¹⁰¹ And he was also very realistic about potential aid results.¹⁰² Commenting on the situation five years later, Carothers did not see much improvement, stating that “even though democracy promotion activities keep multiplying, the amount of distilled, accumulated, and organized knowledge about this domain remains quite limited... overall, democracy promotion remains remarkably understudied, and the gap between what we want to accomplish and what we really know about how to accomplish it remains dauntingly wide.”¹⁰³

Other analysts, who have looked closely at this issue, have reached similar conclusions. For example, Andrew Green and Richard Kohl underline this growing gap when they observe: "The emergence of democracy assistance as a key element of foreign aid since the mid-1980s has matured into a topic for donor agencies of all types around the world. What is lacking from this progress, however, is a credible body of research analysing the impact of democracy assistance."¹⁰⁴

The Committee believes that Canada can and should make an important contribution in this area, as outlined in the next section of this chapter.

2.1 Canadian Support for Addressing the Knowledge and Evaluation Gap

Witnesses had quite a lot to say about the perils of evaluation and the persistence of knowledge gaps. Professor Diane Ethier stated bluntly: "There are limits to the USAID evaluations because there aren't enough experts going into the field, and they only stay for three weeks, which isn't long enough, and they don't meet with enough local stakeholders. So the USAID evaluations could be better, but at least they are better than what CIDA is doing, which is no evaluation."¹⁰⁵ This may be somewhat overstated. CIDA President, Robert Greenhill, told the Committee that CIDA does do program evaluations, often country-wide, which are public, and has a department responsible for evaluation and audit. In addition: "After putting a new emphasis on accounting, we'll also have a chief audit executive, who will conduct audits for me on specific programs in order to ensure that the money is being well spent."¹⁰⁶ (At the same time, Ian Smillie cautioned the Committee against what he called the "fog" of "results-based programming... This has become a kind of programming tyranny, one that has led CIDA and its grantees into an excess of planning and risk aversion, in what is essentially an emergent and risk-prone business."¹⁰⁷)

In its October 2006 written submission to the Committee, CIDA also offered the following "lessons from experience":

- Strengthening democratic governance is neither simple nor quick. It involves the development of skills, processes, and institutions while promoting and consolidating the complex interconnection between law, rights, administration, and politics.
- Progress demands a strong sense of universal values underlying democratic governance and the political will to put them into practice.
- Development partners don't want foreign models, they want practical knowledge.

- Donors are more successful when they are knowledgeable about how democratic governance operates and when their assistance is focused and adaptable to local circumstances.
- Assistance efforts are more effective when they extend beyond events, such as elections, to processes, institutions, and the surrounding democratic culture.

Beyond CIDA, the Canadian-based International Centre for Human Rights and Democratic Development (Rights and Democracy) is subject to statutory five-year evaluations that are referred to Parliament, though these have rarely received much political attention.¹⁰⁸ In Europe, the Netherlands Institute for Multiparty Democracy seems to be the most advanced in terms of its commitment to regular evaluation of its country programs.¹⁰⁹

The problem remains that too little is known about what really works and in what specific contexts. George Perlin told the Committee “that there is a significant need for research on how to maximize the effectiveness of democracy assistance. We don’t have effective tools for evaluating democracy assistance. We have tools for evaluating how we manage projects, but we don’t have categories of analysis or tools for doing the research we need to deal with and to establish desired outcomes.”¹¹⁰ He added, “... I think we could contribute something by Canada becoming a centre of research.”¹¹¹ In a subsequent submission to the Committee, Mr. Perlin elaborated on the issues of chronic lack of coordination, strategic planning, and of knowledge of lessons learned, noting as well that “assessments of needs should be based on comprehensive country-centred plans reflecting evaluations through systematic research in which local experts are active participants.”¹¹²

The Committee is intrigued by Mr. Perlin’s suggestion that Canada could take a lead role internationally in addressing these problems through setting up a “centre for policy in democratic development.” As he outlines it:

The Centre’s broad objective would be to promote more effective policy and delivery practices. It would do this both by example through its contribution to Canadian policy and administrative practices and by providing resources to support reform of international policy and practices. Among other things its activities would include:

- Establishment of an international data base of programs and projects that could be used by donors and practitioners to facilitate coordination of their activities;
- Establishment of a data base of lessons learned;
- Creation of assessment protocols and instruments that would help build an international body of knowledge about lessons learned;

- Creation of comprehensive democratic development strategies for the countries in which Canada is delivering assistance, employing research teams that paired groups of local and international experts, including representatives from other donors working in those countries;
- Provision of assistance for creation of similar country-centred strategic plans for other countries where intervention is occurring;
- Provision of support to academic research on policy and best practices for the delivery of assistance to democratic development;
- Establishment of training programs for administrators and practitioners that would provide them with the knowledge they need to make effective strategic decisions.¹¹³

Mr. Perlin stated that the proposed Centre “could be established either as an agency within the executive branch or an arms-length agency reporting to Parliament through a Minister, as IDRC [International Development Research Centre] does.” The Committee’s strong preference would be for an arms-length body conducting independent research that is accessible to both those working within and outside of governments. Moreover, public funding for this activity should also come through instruments that, like IDRC, can be independent of government.

We note that Canada has had a successful internationally-recognized experience in its creation (in 1970) of the Ottawa-based IDRC which seeks out the participation of developing countries in tackling their own knowledge needs. As its president Maureen O’Neil emphasized to the Committee, “research in developing countries can foster democratic development.”¹¹⁴ She elaborated that “research is the foundation for open inquiry and debate”, that it “expands the range of practical solutions to enduring problems”, that it “helps hold governments to account”, and that it “is the basis for evidence-based policy-making.”¹¹⁵ Yet she concluded tellingly that: “Democracy assistance policies should be based on sound research, but rarely are.”¹¹⁶

Ms. O’Neil noted that IDRC has worked cooperatively with the Parliamentary Centre and other members of the existing “Democracy Council”¹¹⁷ in this regard, about which we will have more to say in Parts II and III of the report that are devoted specifically to Canadian policies. At this point, we note the relevant recommendations put forward by Robert Miller, president of the Parliamentary Centre. In his testimony of October 2006, he called for “the government [to] invest in building a network of Canadian centres of excellence in international democratic development. An initiative of this kind would invest in competitively selected Canadian organizations to strengthen their capacity to innovate, apply, and share knowledge in key areas of democratic development.”¹¹⁸ In a further written submission to the Committee, the Parliamentary Centre proposed that the government fund a “new Democracy Partners Research and Study Program” and give IDRC a mandate “to design and run a program of this kind.”¹¹⁹ In making this proposal,

the Parliamentary Centre had in mind that knowledge must be “locally owned” — “developing countries need to strengthen their capacity to support study and undertake research that is grounded in local realities.”¹²⁰

So we come back to the first crucial issue we identified in democracy assistance of the need for local engagement. Canadians can help to provide assistance, but as Paul Larose-Edwards put it: “If you want anything to be sustainable, you’d better be training the locals.”¹²¹ The Committee notes as well that the transfer of knowledge to the local level was one of the early lessons of Thomas Carother’s “learning curve”:

Democracy promoters must help recipient countries better understand and use democracy aid. ...Locally oriented methods of design, implementation, and evaluation are a step in the right direction. Yet they have an effect only project by project. Democracy promoters must mount efforts that tackle the subject as a whole... Donors need to make information about their democracy programs much more widely known and available in recipient countries, in the local language, fully explaining what programs are being carried out for what purposes and with whom.¹²²

In short, there remains a large unfinished agenda of key issues that must be confronted in order to move forward in the field of international democracy assistance. All of these require greater knowledge from the donor to the local level. The need for such knowledge crosses all types and fields of democracy support, including those involving parliaments and political party development which the Committee will address in detail in Chapter 7.

An important point to emphasize is that, whatever the amount of resources that Canada commits to democratic development in future, and concomitant with the new Canadian initiatives which we will put forward in Part III of this report, it is essential to strengthen the knowledge base about the most effective uses of democracy assistance funding. We agree with George Perlin that Canada can and should lead in that regard.

Recommendation 2

Canada should invest more in practical knowledge generation and research on effective democratic development assistance. This should be available to inform the work of the Canadian government itself — notably involving DFAIT’s Democracy Unit and CIDA’s Office of Democratic Governance — and that of other donors as well as of non-governmental practitioners. To that end, several options should be considered for supporting independent research in a coordinated way that can benefit policymakers and practitioners. These options could include a Democracy Partners Research and Study Program under the International Development Research Centre along the lines suggested by the Parliamentary Centre and a centre for policy in democratic development along the lines suggested by George Perlin.

In particular, policy-relevant research should focus on issues of continuing critical importance in the democratic development field, notably:

- The need for local leadership of the democratization process and attention to the local dimensions of democratic development;
- The need to ensure that democratic development is affirmed as a universal right and value consistent with the International Bill of Human Rights;
- The need to integrate democratic development assistance within the larger processes of social and economic development in other countries, and to a poverty reduction agenda in those countries receiving ODA;
- The need to benefit from the experience and expertise of non-governmental organizations active in the field of democratic development assistance;
- The need to improve the coherence and coordination of democratic development assistance both within donor countries and on a multilateral basis;
- The need for more regular, and realistic, evaluations of the effectiveness of democracy assistance funding and the need to evaluate in a more regular and realistic manner the effectiveness of the democratic development assistance strategies being pursued.

The Committee acknowledges that Canadian support for international democratic development has progressed considerably since its beginnings in the 1980s. We will elaborate further on this evolution in Chapter 4. At the same time, the testimony of witnesses clearly indicates that there is a need for a thorough review of all existing Government of Canada funding for the purposes of democratic development, most of which ultimately comes through the CIDA budget. Lack of credible evaluation has been identified as a particular weakness. We therefore believe that there is a need for a comprehensive *independent* evaluation of this current funding and its effectiveness.

One way to do this would be to convene a small independent panel of experts chosen following consultations with all parties represented in the House of Commons and approval by this Committee. The mandate of the independent panel should be to investigate all channels of funding as to their effectiveness in achieving their stated objectives, and to advise on which types of Canadian assistance have proved to be most effective, and where Canada can have the most positive impact. We will refer to this again

in several subsequent recommendations. The Committee suggests that the timeline for the report of the independent panel be one year and that the report be tabled in Parliament and referred to this Committee.

Recommendation 3

Given the weaknesses that have been identified in evaluating the effectiveness of Canada's existing democracy assistance funding, the government should commission an independent evaluation within one year of all public funding provided for this purpose, with the results to be tabled in Parliament and referred to this Committee. The proposed evaluation could be undertaken by an independent panel of experts selected following consultations with all parties in the House of Commons and the approval of this Committee.

Notes to Chapter 2

- 45 Burnell, ed., *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*, 2000, p. 13.
- 46 Ibid., p. 36.
- 47 For the context surrounding the creation of the NED see Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, 1999, pp. 30ff.
- 48 Burnell (2000), pp. 39ff. On the justification for increased assistance to democratic development as part of international assistance, see also George Perlin, "International Assistance to Democratic Development: Some Considerations for Canadian Policy Makers", Background paper for research meeting on Good governance and aid effectiveness, Ottawa, IDRC, March 2005, pp. 2-6.
- 49 George Perlin, *International Assistance to Democratic Development: A Review*, Institute for Research on Public Policy Working Paper Series no. 2003-04, 2003, Table I "Program Objectives and Activities in the Area of Democracy Assistance", pp. 12-13 (available online at www.irpp.org).
- 50 Ibid., p. 13.
- 51 George Perlin, "Finding a path to more effective democracy promotion policies", submission to the Committee of March 5, 2007, p. 1, footnote 2.
- 52 *Evidence*, Meeting No. 21, October 18, 2006, p. 1, and written submission from CIDA.
- 53 Massimo Tommasoli, "Democracy Building and the Political Dimensions of Development", in IDEA, *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*, 2005, pp. 29-30.
- 54 "The EU Approach to Democracy Promotion in External Relations: Food for Thought", Council discussion paper democracy promotion, June, 21 2006 (available online at: <http://www.democracyagenda.org/modules.php?mop=modload&name=Upload&file=index&op=show&mid=2>).
- 55 Testimony of Leslie Campbell before the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, Issue No. 12, February 21, 2007, p. 26. Mr. Campbell had been scheduled to meet with House Committee Members in Washington during meetings on February 5, 2007 but had to be in Iraq instead due to the deaths of four NDI staff there.
- 56 Notes for an Address by the Hon. Peter MacKay to the Democracy Council's Dialogue on Canada's Approach to Democratic Development, February 15, 2007 (available online at: http://geo.international.gc.ca/cip-pic/current_discussions/democracy_dialogue-en.asp).
- 57 Gordon Crawford, "Facilitating Democratic Reforms: Learning from Democratic Principles", presentation summary to the "Dialogue on Canada's Approach to Democratic Development", Ottawa, February 15, 2007, p. 6.
- 58 Helgesen, "Institutions and Beyond: Making Democracy Sustainable", 2006, p. 5.
- 59 Crawford, op.cit, p. 2
- 60 Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, 1999, p.339.
- 61 Roel von Meijenfheldt, "Beyond Euphoria: new challenges for democracy promotion", Lecture delivered at DFAIT, January 10, 2007, p. 14.
- 62 Ross Reid, Notes for the Panel on "Democratic development in different contexts: challenges, opportunities and lessons learned", presented to the "Dialogue on Canada's Approach to Democratic Development", Ottawa, February 15, 2007, p. 1.
- 63 *Evidence*, Meeting No. 23, October 24, 2006, p. 1.
- 64 *Evidence*, Meeting No. 17, September 27, 2006, p. 3.
- 65 *Evidence*, Meeting No. 18, October 2, 2006, p. 5.
- 66 "Sustaining Democracy through the Rule of Law", January 2007, p. 6. See also *Evidence*, Meeting No. 38, January 30, 2007.
- 67 *Evidence*, Meeting No. 19 October 4, 2006, p. 12.
- 68 *Evidence*, Meeting No. 42, February 27, 2007.

- 69 *Evidence*, Meeting No. 35, December 6, 2006, p. 2 As described by Dr. Foster, the Social Watch coalition in India "is an alliance of civil society organizations, not a separate organization. It works both at the national and state level and addresses national, regional, and local governance issues. In its objectives it states that it ensures that civil society organizations and citizens are critically engaged in the process of governance to make democracy more meaningful and participatory. Monitoring the institutions of governance will make them accountable and transparent. They've picked up on four key instances of governance: Parliament, the executive and its execution of public policy, the Supreme Court, and instances of local self-government. They do this through a perspective of social development and citizens' accountability." (Ibid., p. 1) On the issues facing civil society's role more generally, see Report on Wilton Park Conference S06/10 in association with the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Harvard University, "Strengthening Democratic Governance: The Role of Civil Society", June 2006 (available online at: <http://www.wiltonpark.org.uk/documents/conferences/WPS06-10/pdfs/WPS06-10.pdf>).
- 70 *Evidence*, Meeting No. 21, October 18, 2006, p. 10.
- 71 See Thomas Carothers "Promoting Democracy and Fighting Terror", *Foreign Affairs*, January/February 2003. See also Carothers, "The Backlash Against Democracy Promotion", *Foreign Affairs*, March/April 2006. (available online at: <http://www.foreignaffairs.org/backissues/decade/2000> .) On Muslim suspicions of U.S. strategy in the Middle East see Carrie Wicksham, "The Problem with Coercive Democratization: The Islamist Response to the U.S. Democracy Reform Initiative", *Muslim World Journal of Human Rights*, Vol. 1, Issue 1, 2004, Article 6.
- 72 Carl Gershman and Michael Allen, "The Assault on Democracy Assistance", *Journal of Democracy*, Vol. 17, No. 2, April 2006, p. 37 (available online at: <http://www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/Gershman-17-2.pdf>). The Economist Intelligence Unit's 2006 democracy index lists 30 "hybrid regimes", including Russia, Haiti, and Iraq. Afghanistan is still listed among the 55 "authoritarian regimes" on the index. (See Table 1, "Economist Intelligence Unit democracy index 2006", op. cit., pp 4-5.)
- 73 Ibid., p. 47.
- 74 Thomas Carothers, "Responding to the Democracy Promotion Backlash", U.S. Senate Foreign Relations Committee Hearing, June 8, 2006 (available online at: http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=18416&proq=zqp&proj=zdlr_zme .)
- 75 Ivo Daalder and James Lindsay, "Democracies of the World , Unite", *The American Interest Online*, Winter Issue Preview, 2007, available online at: <http://www.the-american-interest.com/ai2/article.cfm?Id=220&MId=7> .
- 76 Gershman and Allen, op. cit., pp. 49-50.
- 77 Ibid., p. 4. The Committee met with Richard Rowson, President of the Council for a Community of Democracies in Washington D.C. on February 6, 2007.
- 78 Robert Herman and Theodore Piccone, eds., *Defending Democracy: A Global Survey of Foreign Policy Trends 1992-2002*, Democracy Coalition Project, 2002, cited in Schmitz, "The Role of International Democracy Promotion in Canada's Foreign Policy", 2004, p. 42 (available online at: <http://www.irpp.org/fasttrak/index.htm>). The Committee met with Theodore Picone, Executive Director of the Democracy Coalition Project, and also the representative of the Club of Madrid in Washington D.C., on 6 February 2007 in Washington D.C. He noted that a new study is forthcoming on the 40 countries examined in the 2002 survey.
- 79 *Evidence*, Meeting No. 21, October 18, 2006, p. 2.
- 80 *Evidence*, Meeting No. 26, November 1, 2006, p. 11.
- 81 Bernard Wood, "Some Possible Starting-Points", Panel on "Democratic development in different contexts: challenges, opportunities and lessons learned", Ottawa, 15 February 2007, pp. 3-4 (emphasis in original). As Zehra Arat also argues: "A modern democracy ... to sustain its legitimacy, should pursue policies that respect and protect the civil and political rights of its citizens and provide effective responses to their social and economic needs. A balance in the government's performance in these two areas is crucial to the destiny of democratic political systems." (*Democracy and Human Rights in Developing Countries*, iUniverse Inc., Lincoln, NE, 2003, p. 6.)
- 82 *Evidence*, Meeting No. 4 October 19, 2006, p. 9.
- 83 *Evidence*, Meeting No. 34, October 5, 2006, p. 7.

- 84 "The Economist Intelligence Unit's index of democracy", 2006, pp. 2 and 6. Cf. Dani Rodrik and Roberto Rigobon, "Rule of law, democracy, openness, and income: estimating the interrelationships", *Economics of Transition*, Vol. 13 No. 3, 2005; Daron Acemoglu et.al., "Income and democracy", National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 11205, March 2005.
- 85 Cited in von Meijenfeldt, "Beyond euphoria: new challenges for democracy promotion", p. 3.
- 86 Hilary Benn, "Making politics work for the poor: democracy and development", Speech at Demos, Westminster Hall, October 23, 2006, p. 2 (available online at : http://www.demos.co.uk/files/File/HB_speech_-_final.pdf).
- 87 "Beyond euphoria: new challenges for democracy promotion", p. 3. Cf. Morton Halperin, Joseph T. Seigle, and Michael M. Weinstein, *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Peace and Prosperity*, Council on Foreign Relations, New York: Routledge, 2004.
- 88 Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, 1999, p. 344.
- 89 Ibid., pp. 345.
- 90 "Promotion and Protection of Democracy: Policies and Perspectives for the 21st Century", written presentation of Rights and Democracy accompanying President Jean-Louis Roy's oral testimony, October 2, 2006, p. 17.
- 91 *Evidence*, Meeting No.18, October 2, 2006, p. 4. emphasis added.
- 92 Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, p. 345.
- 93 See also Carothers, "The Sequencing Fallacy", *Journal of Democracy*, January 2007.
- 94 Perlin, "International Assistance to Democratic Development: A Review", 2003, p.19
- 95 *Evidence*, Meeting No. 19, October 4, 2006, p. 2.
- 96 *Evidence*, Meeting No. 21, October 18, 2006, p. 2.
- 97 Thomas O. Melia, "The Democracy Bureaucracy: The Infrastructure of American Democracy Promotion", A discussion paper prepared for the Princeton Project on National Security, Working Group on Global Institutions and Foreign Policy Infrastructure, September 2005, p. 9 (available online at: http://www.www.princeton.edu/ppns/papers/democracy_bureaucracy.pdf). See also, Melia, "The Democracy Bureaucracy", *The American Interest*, Vol. 1, No. 4, Summer 2006, pp. 122-130.
- 98 Ian Smillie, "Good Enough Governance?", written submission to the Committee, January 2007, p. 3. See also *Evidence*, Meeting No. 39, February 1, 2007.
- 99 Ibid., pp. 2-3.
- 100 Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, pp. 339-40.
- 101 Ibid., p. 340.
- 102 As Carothers put it: "On the whole, democracy programs are at best a secondary influence because they do not have a decisive effect on the underlying conditions of the society that largely determine a country's political trajectory — the character and alignment of the main political forces; the degree of concentration of economic power; the levels of education, wealth, and social mobility; the political traditions, expectations, and values of the citizenry; and the presence or absence of powerful antidemocratic elements." (Ibid., p. 341.)
- 103 Carothers, "Introduction", *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2004, pp. 2-3.
- 104 Andrew T. Green and Richard D. Kohl, "Challenges of Evaluating Democracy Assistance: Perspectives from the Donor Side", *Democratization*, Vol. 14, No. 1, February 2007, p.163.
- 105 *Evidence*, Meeting No. 34, December 5, 2006, p. 5 (emphasis added).
- 106 *Evidence*, Meeting No. 43, March 1, 2007, p. 13.
- 107 Smillie, "Good Enough Governance?", submission of January 2007, p. 2.
- 108 The Committee did hold one hearing on the third of these evaluations. See *Evidence*, 38th Parliament, 1st Session, Meeting No. 17, December 15, 2004.

-
- 109 As an NIMD publication states: "The IMD is aware that it operates in a professional field - democracy assistance - for which there are few textbooks available. For this reason, the IMD is putting much emphasis on regular external evaluation of its programmes. External evaluations are available for the Mozambique, Guatemala, Bolivia and Ghana programmes. The IMD management strongly encourages a learning attitude, within the operations of the IMD and is keen to share lessons learned." (*Support for Political Parties and Party Systems: The IMD approach*, The Hague, n.d., p. 13; available online at: http://www.nimd.org/upload/publications/2005/supporting_parties_the_imd_approach.pdf.)
- 110 *Evidence*, Meeting No. 19, October 4, 2006, p. 2.
- 111 Ibid.
- 112 Perlin, "Finding a path to more effective democracy promotion policies", submission to the Committee of March 5, 2007, p. 2.
- 113 Ibid.
- 114 *Evidence*, Meeting No. 18, October 2, 2006, p. 1.
- 115 Ibid., pp. 1-2.
- 116 Ibid., p. 2.
- 117 As of February 2007, the Democracy Council, set up as an "informal forum" in 2005, had eight members. Besides DFAIT and CIDA, these include Elections Canada, the Forum of the Federations, the IDRC, the National Judicial Institute, the Parliamentary Centre, and Rights and Democracy. (Source: Background Note prepared for the "Dialogue on Canada's Approach to Democratic Development", February 15, 2007.)
- 118 Ibid., p. 11.
- 119 "Strengthening Canadian Leadership in Democracy Promotion", submission to the Committee from the Parliamentary Centre, January 11, 2007, p. 6.
- 120 Ibid.
- 121 *Evidence*, Meeting No. 23, October 24, 2006, p. 2.
- 122 Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, 1999, pp. 346-47.

CHAPTER 3 LEARNING FROM THE COMPARATIVE EXPERIENCE OF OTHER DONORS

I never find anything other than complexities.

David French, Chief Executive, The Westminster Foundation¹²⁴

It is important to get democracy assistance back in the realm of being a universal public good.

Mark Salter, Senior Programme Officer, Democracy Building and Conflict Management Programme, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)¹²⁵

Democracy promotion ... is not about top-down social engineering.

David Lowe, Vice-President, Government and External Relations, National Endowment for Democracy¹²⁶

What we do is try to help people figure it out for themselves.

Christopher Sands, Centre for Strategic and International Studies and International Republican Institute¹²⁷

Democracy is something that happens every day of the week.

Carolyn McAskie, United Nations Assistant Secretary-General, Peacebuilding Support Office¹²⁸

Canada has its own particular experience of working for democratic development abroad, as we will review in the next part of this report. There is no one “best” foreign or international model that can simply be grafted on to that experience. At the same time, the comparative experience of other donors can enrich the knowledge base from which Canadian policy development in this area can draw. The Committee was unable to visit democracy promotion institutions in Germany and the Netherlands, although we are familiar with them. We did have direct meetings with democracy assistance agencies and experts in four Nordic countries and the United Kingdom in October 2006, and in the United States (Washington D.C. and New York) in February 2007. That included meetings with multilateral organizations — the Commonwealth Secretariat, International IDEA, and the United Nations.

The meetings we had outside Canada impressed on the Committee the growing range and scope of activities in this field, as well as the many varieties of channels whereby funding for democracy assistance is being delivered. It is not our intention to describe all of these in detail — such information can be found in the analytical literature and on agency web sites¹²⁹ — but rather to highlight some points that may contribute to Canadian policy reflection. Our concentration in this chapter will be with European and American donors, as multilateral approaches will be the subject of Chapter 8.

An important point to make at the outset is that there is a wide consensus on the critical issues facing democracy promoters that were dealt with in Chapter 2. Donors may be responding to these issues in different ways, depending on their distinctive institutional histories and levels of resources. They may have different working definitions of what is “democratic development”, or what CIDA categorizes as “democratic governance”. But all are aware of the global challenges and are seeking to increase their effectiveness in providing democracy aid.

When it comes to the U.K. and the Nordic countries, it must be noted that they have achieved ODA/GNI (Official Development Assistance/Gross National Income) ratios that are considerably higher than Canada's overall level of development assistance (which was 0.34 % in 2005 and 0.30% in 2006; the average country effort was 0.46% in 2006)¹³⁰. In fact, the European Union as a whole has pledged to reach the UN 0.7% target by 2015, with some individual member countries aiming to achieve it before 2015. Three of the four Nordic countries we visited have already exceeded that target. Finland's ODA percentage is the exception, having slipped from 0.47% in 2005. We were told that it should be at 0.43% in 2007¹³¹; however, DAC figures show a further slippage to 0.39% in 2006. Finland has pledged to meet the 0.7% target in 2010. The United Kingdom's ODA ratio was 0.48% in 2005, rising to 0.52% in 2006. The UK Government has also formally pledged to meet the 0.7% target by 2013.¹³²

In Denmark, which is committed to maintaining an ODA/GNI ratio of 0.8% (this is the 2006 figure; it had been at 1.0% prior to a change of government in 2001), the Danish government's *Commitment to Development* plan for 2007-2011 stresses increased support for Danish democratic development, good governance and anti-corruption efforts in poor countries. In 2007, the amount of one billion kroner for this area (C\$192 million), about 10% of ODA, is to increase by \$500 million kroner (C\$96 million).¹³³ It is noteworthy that the Danish aid agency DANIDA is no longer a separate organization but has been fully integrated into the Ministry of Foreign Affairs. Denmark also has no political party foundations or independent democracy promotion institutions.

Danish aid tends to be focused, long-term and results-driven, with fully two-thirds of Danish aid going to Africa. Mr. Johnny Flentø, Director of the Ministry of Foreign Affairs Africa Department, told the Committee that their aid approach stresses decentralization to the field, local ownership and local democracy. Governance is also a decisive factor in

choosing Danish program countries. However, he acknowledged that among donors to Africa there remain “double standards” at play in regard to making ODA conditional on human rights and democratic governance standards.¹³⁴

Dr. Neil Webster, Head of Department, Development Research: Poverty, Aid, Politics at the Danish Institute of International Affairs observed in a presentation to the Committee that there have been considerable successes in support for participatory democracy but there is still a major problem of linking the local to the national level in a way that empowers all citizens, including the weak and marginalized sectors of society.

Dr. Webster underlined three areas of promise and one warning:

- 1) positive movement on fiscal decentralization and involvement of local people in budgeting processes;
- 2) civil service reform moving towards accountable service delivery;
- 3) movement from local participatory democracy to representative national democracy, giving voice to those who have traditionally been excluded. This must include looking at the role of political parties.

The area of concern was that DANIDA has a tendency to take “a too principled approach” in applying conditionality too strictly. One must be careful about simply withdrawing aid, and also be pragmatic in tackling issues like corruption. It is important not to jeopardize long-term institutional development especially in fragile states. Donors need to recognize that contexts vary greatly and to be able to identify the “drivers of change” in each. There is a question of how much donors trust the political choices made by other countries. But with democracy goes respect for the outcomes of participatory decision-making processes. Democracy can be a way to achieve poverty reduction. It must also be recognized that it can spark contestation and conflict.¹³⁵

In Finland, development aid has always been integrated within the Ministry of Foreign Affairs. Finnish ODA is very concentrated in eight bilateral program countries. Like Denmark, Finland’s ODA does not have a legislated framework, but this is being sought by the advisory Development Policy Committee (which has representation from all political parties), and would include the 0.7% target, which is supported by three parties. It was also pointed out that in 2006 Finland celebrated the 100th anniversary of its parliament achieving universal suffrage.

With respect to Finnish ODA democracy and governance programming, officials referred to the handbook *Thinking Strategically About Democracy Assistance* that was published by the ministry in November 2001.¹³⁶ They indicated that it was in the process of being updated in line with cooperation in this area at the EU level and the EU’s governance initiative, drawing on lessons from all member states. About 10% of Finnish ODA goes

towards governance activities broadly defined, including for budget support and local cooperation funds. As part of the effort of institution-building, there is a North-South program where Finnish local authorities collaborate with local governments in developing countries. There is also an active program in Afghanistan, although it is not yet considered to be a long-term partner country.¹³⁷

Significantly, the Committee was told by members of the Development Policy Committee, that although the idea of political parties being involved in democratic development had been publicly controversial, since 2005 a working group has been established, "Political Parties of Finland for Democracy", or "Demo Finland", which is supported by very modest government funding — €200,000 annually in 2006 (about C\$310,000) but expected to increase during 2007.¹³⁸ At present, Demo Finland works mainly in Tanzania — cooperating with the Tanzanian Centre for Democracy — and Nepal. Projects aim to promote dialogue, good practices, women's participation in decision-making, and civic education. The concept of Demo Finland arose out of a 2004 government white paper which affirmed that:

Respect for human rights, equality in society and between the sexes as well as the advancement of democracy are the prerequisites for development. Facilitating and encouraging conditions for the functioning of a multiparty system and parliament creates a favourable ground for the development and establishment of democracy. The Government is looking into ways of increasingly making use of the experience and participation of Finnish parliamentarians and political parties.¹³⁹

Significantly, as well, after some debate it was decided that Demo Finland should follow a multi-party approach (similar to the Netherlands Institute of Multiparty Democracy, NIMD), rather than a "sister"-party or party-to-party model (akin to German, Swedish, or American party foundations or institutes). As one member of the Development Policy Committee put it: "The Dutch model suits us best because it follows a multi-party approach."¹⁴⁰ The NIMD was also mentioned by several witnesses, including the renowned expert Thomas Carothers in Washington D.C.,¹⁴¹ as one that might be the most applicable for Canada should the Canadian government and Parliament's political parties decide to become involved in the political party aspects of democratic development. We will examine this further in Chapter 7 of the report which includes a section specifically devoted to the role of political parties and parliamentarians in democracy assistance.

In Sweden, which has committed to reach an ODA/GNI ratio of 1.0% (it was 0.92% in 2005 and rose to 1.03% in 2006 according to DAC figures), the Committee was told about the very strong public support for ODA and the strong involvement of the parliament and civil society. Indeed Sweden's adoption of a legislative government-wide framework for policy coherence around the goals of equitable and sustainable development followed a two-year parliamentary commission process. Aid to democratic governance has accounted for about 10% on Swedish ODA, and it is expected that the new government elected in the fall of 2006 will give more attention to these issues. One challenge identified by Ministry for Foreign affairs officials is "to identify agents of change." In the case of a notable target, Belarus, Sweden will be working through media and political

parties.¹⁴² Significantly, Sweden's development agency, SIDA, which accounts for 50% of ODA spending, channels 30 million krona (C\$4.6 million) annually — an amount expected to increase — to Swedish political party foundations, with the budget for this allocated according to the number of seats each party receives in parliament.

The Committee was told by SIDA officials that the agency takes a rights-based approach to development. The three main areas of democratic governance assistance are: public-sector governance and public administration; legal sector reforms; democratic institutions and culture including at the local level. One of the challenges is that progress is not just a matter of finding a technical or institutional fix. A deeper analysis is needed of power relations, both formal and informal. A second challenge is implementing the Paris agenda on aid effectiveness and donor coordination.¹⁴³ A third is establishing a rights-based chain of accountability for citizens. And a fourth is achieving results-based management of programs through the use of appropriate evaluation indicators. The assessment of democratic outcomes is very difficult but necessary.

Sectors of democracy programming were outlined in regard to:

- Parliamentary strengthening. This includes involving parliaments in budgetary matters and other instruments of development planning such as in the preparation of the poverty reduction strategy papers (that are used by the international financial institutions). Activities are both bilateral and multilateral, using international parliamentary networks. The Swedish parliament is also “twinned” with parliaments in Vietnam and East Timor.
- Support for elections. SIDA is trying to work on a long-term basis on election management and issues of civic and voter education. Work in Kenya was cited.
- Support to political parties. This dimension began in 1996 and was made permanent in 2002. SIDA works through seven political party foundations, following the German model of individual party foundations rather than the Dutch model of one multi-party foundation. A major evaluation of political party support will be carried out in 2009.

The Committee did not have time to meet with representatives of these party foundations. However, we did have meetings with senior staff of the Stockholm-based International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), a knowledge-based inter-governmental institution which aims to “transform research findings into practical tools” and which has a close relationship with Canada's International Development Research Centre.¹⁴⁴ One of IDEA's three areas of focus in 2006 was political parties and participation (including women in politics); the other two being electoral processes and democracy building and conflict management. We have already referred to IDEA's participatory democracy assessment methodology in Chapter 1. In Chapter 7, we

will return to IDEA's findings on political party development as presented by Roger Hällag, its head of programme for political parties.¹⁴⁵

Norway, like Sweden, enjoys very high levels of public support for ODA, which is expected to reach a level of 0.97% of GNI in 2007 (it was 0.93% in 2005 and 0.89% in 2006), equivalent to about C\$3.5 billion. One of the primary goals of Norwegian aid is "to contribute towards promoting peace, democracy and human rights", and governance is one of five areas of concentration. Broadly defined, governance accounts for about 18% of ODA.¹⁴⁶ In a meeting with members of the Storting (Parliamentary) Standing Committee on Foreign Affairs, it was observed that there is considerable debate over ODA priorities — where does Norway have the most competence and comparative advantage? — over aid effectiveness, and over the challenges being faced in Afghanistan in combining the military element with development aid.

There was considerable discussion with the Committee of the challenges of promoting a multi-party system and how to build in accountability elements. There has been disagreement among the parties in Norway on how to provide party aid, with a division between those parties (such as Labour) that have established international party support networks and smaller parties which do not have this advantage. Nonetheless, a fledgling all-party Norwegian Centre for Democracy Support has been created. Acting Chair, Ms. Marit Nybakk explained that it is important to have such a mechanism to be able to support political parties abroad for the purposes of training, organizational capacity building, increasing the role of women, etc. Officials of the Foreign Affairs ministry and NORAD emphasized the importance of it being an arms-length mechanism. The guidelines for it suggest that a competitive process be used for the funding of project proposals from political parties, and that there also be support for joint projects. This funding remains a very small part of democratic governance assistance. There is still debate in Norway on the best way to provide support through political parties. The previous strategy of support for democratic development did not include this element. NORAD's thinking is to do it a little bit and to "outsource" it to embassies. Party support is a difficult area that demands that one be careful and proceed with caution.¹⁴⁷

The Committee did meet directly with officials of the Norwegian Centre for Democracy Support, where we were told the Centre became a permanent body in 2006 after beginning as a pilot project in 2002. Projects are small given that the Centre's funding is only €600, 000 (C\$857, 000) in 2006, increasing to €850,000 (C\$1,215,00) in 2007.¹⁴⁸ It is important to note that the Centre was established at the request of all seven parties represented in the Storting. We will return to this in Chapter 7.

While in Oslo, the Committee also met with officials of the Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights (NORDEM), which was the inspiration for Canada's CANADEM, about which we will have more to say in Part II of the report. NORDEM was created in 1993 by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs as a project of the Norwegian Centre for Human Rights at the University of Oslo. At the time, it was the first such program in the world, in order to respond to the need for qualified personnel,

available on short notice, for assignments which promote democracy and respect for human rights. NORDEM's main function is to recruit and train personnel for secondment to international organizations working to promote democracy and human rights. NORDEM has a roster of 250 experts and has carried out 1,700 assignments since 1993. It has developed the first manual in human rights fieldwork (1997, revised in 2001), participated in developing election observation methodology, and produced guidelines for observing electronic voting.¹⁴⁹

Turning to a larger donor country, the United Kingdom, the Committee met with David French, Chief Executive of the Westminster Foundation for Democracy (WFD) and also the Chair of its Board, Labour M.P. Hugh Bayley, in the context of another meeting with the Chair and members of the UK Parliamentary Select Committee on International Development. The WFD was created in 1992 as a government-sponsored body but with a high degree of independence. It reflects a partnership of the Foreign and Commonwealth Office (FCO) with British political parties, in which 50% of funding goes to the parties to undertake party-to-party assistance.

According to Mr. French, the WFD is explicitly about political development and is comfortable with the political sensitivities involved. The involvement of political parties came as an initiative from backbench parliamentarians. There is a strong echo of the core funding to political party foundations provided by the U.S. National Endowment for Democracy; however, on a much smaller scale. As well, the WFD allows currently active politicians to be involved and does not have any country offices. The WFD is seeking to deepen its relationship with the Department for International Development (DFID) in light of its July 2006 white paper *Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor*¹⁵⁰ which launched a £100 million (C\$212 million) democracy fund. At present, however, none of this funding can go towards political party development, a fact with which the WFD disagrees.¹⁵¹

Mr. Bayley noted the WFD's funding — £4.1 (\$8.7 million) in 2005-2006 — is very small compared to the amounts spent by DFID on governance, which are set to increase in line with the governance emphasis in the July 2006 white paper. DFID's support for good governance is broader than a political democracy focus. But as the Chair of the Select Committee, Liberal-Democrat M.P. Malcolm Bruce, remarked, "good governance is sustained by good democracy". The WFD's niche role is in supporting party-to-party development, and it is seeking additional funding from the FCO and DFID for special projects, for example in Sierra Leone. We will have more to say about the WFD approach in chapter 7.

More broadly, our meeting with members of the Select Committee indicated all-party support for the UK's legislated mandate for ODA — the *International Development Act* passed by Parliament in 2002¹⁵² — as a result of a deliberate decision in 1997 to give a strong identity to DFID separate from that of the FCO. Moreover, it was noted that the UK government has committed to reaching the 0.7% target by 2013 (it was at 0.52% in 2006). In terms of the approach to democratic development, Mr. Bayley made the point that it

cannot be reduced to a single template of electoral democracy. It must involve local networks and communities, giving the example of Afghanistan and the Democratic Republic of Congo (DRC). This is so that “democracy can be developed, experimented with and built up from the base”. Labour M.P. Anne McKechnie added that an important question is: “How do we establish direct links between the poorest citizens and the state?” In her view it is not by imposing our structures on complex local realities and it also means being sensitive to the gender dimensions of democratic development.¹⁵³

Democracy assistance is situated within the UK’s broader international development agenda. One of nine strategic international priorities affirmed in the FCO’s 2006 *Active Diplomacy for a Changing World* is “promoting sustainable development and poverty reduction underpinned by human rights, democracy, good governance and protection of the environment.”¹⁵⁴ The FCO has an Office of Democracy and Good Governance, the policy of which states, inter alia, that the United Kingdom lobbies governments that do not use democratic practices or processes, and supports those states that are attempting to adopt democratic institutions and complete democratic transitions, emphasizing the representation and participation of the poorer segments of society.¹⁵⁵

Most of the UK’s democratic governance assistance is channelled through DFID — as is the case for Canada with CIDA. We have already referred in Chapter 2 to International Development Minister Hilary Benn’s October 2006 speech on the subject “Making politics work for the poor: democracy and development”.¹⁵⁶ But as Peter Owen, Senior Governance Advisor in the Policy Division of DFID remarked to the Committee: “There isn’t a cookbook about how to do this.”¹⁵⁷ In elaborating DFID’s approach, officials stressed the importance of understanding the political dynamics in each context, including at the local politics level, and of conducting regular country governance analysis. One must work to find the key drivers of change in each society, though it is also necessary to be careful about which NGOs to work with. It was mentioned that DFID has abandoned strict conditionality in its programming, except for an emphasis on poverty reduction, human rights, and sound financial management. DFID also makes use of governance indicators such as those produced by the World Bank. However, these have to be used carefully and adapted to make them home grown to each context. Very long-term time frames are often involved in bringing about governance changes at the societal level.

DFID’s written submission to the Committee included a section on “Lessons we’re learning” which made the following points:

- Good governance is not just about governments;
 - It’s also about political parties, parliament, the judiciary, media, civil society and the private sector;
- “Freedoms to” are part of development;

- Real democracy seems to “lock in” other developmental gains;
- Finding and designing the right interventions needs **a good understanding of context**;
- And **prioritisation**.¹⁵⁸

Before considering the large and complex U.S. case, mention should be made of the growing European Union (EU) role. The 1993 Treaty on European Union sets the development and consolidation of democracy and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms as an explicit objective of the Common Foreign and Security Policy.¹⁵⁹ Subsequently, the EU established the European Initiative for Democratisation and Human Rights (EIDHR) with the aim “to promote human rights, democracy and conflict prevention in third countries by funding activities pursuing these goals.”¹⁶⁰ The annual budget of the EIDHR is about €100 million (C\$155 million) and it funds projects in over 30 countries.¹⁶¹ Roel von Meijenfeldt, Executive Director of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy, referred to the following recent EU-level developments in a presentation circulated to the Committee in January 2007:

- The Policy Unit of the Council of Ministers of the EU, in conjunction with the European Commission produced a first discussion paper on the subject of EU democracy promotion in July 2006 under the title: *The EU Approach to Democracy Promotion in External Relations: Food for Thought*; [\[http://www.democracyagenda.org/modules.php?mop=modload&name=Upload&file=index&op=getit&fid=15.\]](http://www.democracyagenda.org/modules.php?mop=modload&name=Upload&file=index&op=getit&fid=15.) The paper is currently discussed within the EU Council by the Peace and Security Committee of the EU Member States;
- Members of the European Parliament established a Democracy Caucus that meets to advance EU democracy assistance;
- The European Parliament accepted in December 2006, following extended negotiations with the European Commission and the Council, a new Regulation for a financing instrument for the promotion of Democracy and Human Rights Worldwide, which includes an opening for assistance to political party development; ...
- An initiative has been taken for the establishment of the *European Foundation for Democracy through Partnership* [\[http://www.nimd.org/upload/eurodemofoundation.doc.\]](http://www.nimd.org/upload/eurodemofoundation.doc.) that should operate independently from the EU institutions with core functions such as

becoming a knowledge hub for activities related to European democracy assistance and with a grant-making capacity that can respond in a flexible and responsive manner to opportunities for advancing democracy.¹⁶²

Turning to U.S. institutions, these are large in size and funding, as befits the world's superpower, but which come with considerable disadvantages as well as advantages. U.S. net ODA was only 0.22% of GNI in 2005 according to OECD/DAC figures, though this represented a rise of 36.5% in real terms, totalling US\$27.6 billion, and was the highest level since 1986. However, the U.S. ODA/GNI ratio has again slipped back to 0.17% in 2006. With respect to democracy support, the United States Agency for International Development (USAID) is the world's largest implementer of democracy programs, with a fiscal year 2006 budget for this purpose of US\$833 million.¹⁶³ In addition, the Millennium Challenge Corporation (MCC) established in 2004 to administer the Millennium Challenge Account (MCA), budgeted at US\$1.5 billion in 2005, explicitly links the provision of ODA to "good governance" practices by recipient countries. At the same time, Thomas Carothers observed to the Committee that, after the huge expansion of democracy assistance since the 1980s, along with a consensus that it goes together with economic development, there is now a "greater state of controversy and debate" than in the past 20 years. "The subject is in a state of change" in the wake of Iraq and a broader pushback against democracy promoters (e.g., in Russia).¹⁶⁴

In the Committee's meetings with Paula Dobriansky, Under-Secretary, Democracy and Global Affairs, U.S. Department of State, and other senior executive branch officials¹⁶⁵ — which were conducted under Chatham House rules — there was an evident awareness of the critical issues facing democracy promotion today. Significantly, Ms. Dobriansky, whose title was changed in 2005 to explicitly include democracy, is also Executive Director of the Democracy Promotion Advisory Committee to Secretary of State Condoleezza Rice. For example, it was mentioned that in linking democracy and development¹⁶⁶, people in recipient countries must perceive that democracy delivers positive results. Democracy work must be context-specific rather than a transplanted model and local communities matter greatly.

Reference was made to the backlash against democracy in some countries (regression in Russia, the challenge of China) and to making more use of the Community of Democracies and looking for effective strategies. There was also mention of the Middle East Partnership Initiative, with assistance to education reform, parliaments and political parties, and to MCC compacts involving homegrown projects with education in the forefront, mostly in the Muslim world working through NGOs. As for parliamentary assistance, the demand must come from indigenous parliaments themselves, though perhaps there could be an international secretariat to facilitate inter-parliamentary assistance.

Allusion was made to the inherently risky nature of democracy promotion and to the challenge of getting all U.S. agencies to follow a coherent direction. There seem to have been some tensions between the State Department and USAID. Achieving coordinated

country strategies is still difficult and must happen in the field. Indeed, in a separate meeting on February 6, 2007, Thomas Melia, Deputy Director of Freedom House mentioned his work on the U.S. “democracy bureaucracy”, to which we have already made reference in Chapter 2, and in which he analyzes the new initiatives of the Bush administration that have included a bigger role for the State Department.¹⁶⁷ In his view, there is an “increasingly cluttered array” of programs that is “not getting reconciled”. Even the Pentagon is getting into nation-building with little political oversight.¹⁶⁸

In the Committee’s meetings with senior officials at USAID on February 5, 2007, Deputy Assistant Administrator, Paul Bonicelli stated that: “We see democracy promotion as very much a development exercise”. Yes, there has been some backlash, but “it is impossible to have good governance without democracy”. He acknowledged that there has been a reform process underway within USAID with a view to better overall coordination of responsibilities.¹⁶⁹ Legislators should be involved in that. U.S. ODA has set goals to meet five main objectives: peace and security, governing democratically and justly, investing in people, economic growth, humanitarian assistance.

The Office of Democracy and Governance has programs dealing with elections, rule of law, civil society, and promoting good governance. USAID has also established an “Office of Military Affairs” to deal with increasing linkages between security and development. Maria Rendon, of the Office of Democracy and Governance, explained that synergies with democratic governance are being acknowledged down to the field level and that Secretary Rice is trying to coordinate U.S. efforts overall.

Gerald Hyman, a consultant to the Agency¹⁷⁰ and former director of its Office of Democracy and Governance, underlined that democracy aid is part of ODA and there must be recognition that the governance element is essential (citing the case of Haiti). Democracy is not just instrumental but is a right and value in itself. Mr. Hyman stressed that there is a role for Canada in places like Cuba where the U.S. carries a lot of counter-productive baggage. Yes, there are concerns about China’s influence and Russia’s pushback, but there are also successes in Eastern Europe. There is a need for a “united front of democratic countries”. Cooperation with the Canadian International Development Agency (CIDA) is part of that. He acknowledged that Canada can do things that the U.S. cannot.

Mr. Bonicelli pointed to the importance of “developing capacity at the local level”. He mentioned the Office of Transition Initiatives which helps local partners advance peace and democracy in priority conflict-prone countries. He also addressed the need for assessments and evaluations, which includes accountability for multilateral funds. The U.S. is working with the UN Democracy Fund. However, multilateral coordination is still a rarity.

On February 5, 2007, the Committee also met with senior representatives of the the National Endowment for Democracy (NED, <http://www.ned.org/>), and two of the major organizations which receive funding from it, the National Democratic Institute for International Affairs (NDI, <http://www.ndi.org/>), and the International Republican Institute

(IRI, <http://www.iri.org/>).¹⁷¹ The Committee has already referred to these in Chapter 2. We note here that the party-affiliated institutes, NDI and IRI, have a combined annual budget (US\$200 million) that is much more than the NED's annual Congressional appropriation of approximately US\$80 million, making the total resources expended by the NED "family" truly impressive.

Vin Weber, a former Congressman and Chair of the NED's Board, told the Committee that it has a broad mandate going much beyond elections — "We always talk about the preconditions for democracy" — and looks for practical partnerships with other donors and in recipient countries. Mr. Weber also alluded to the fact that the NED is trying to respond to the pushback against democracy promotion that has occurred in recent years. NED's Vice-President for Government and External Relations, David Lowe, noted it publishes the *Journal of Democracy* and sponsors the World Movement for Democracy (<http://www.wmd.org/>). As he put it: "We believe strongly that this [democracy promotion] is a global movement." Democracy support should not be about pushing any one country's national interest. The problem of donor duplication can be mitigated by working through international networks, such as the World Movement.

Ivan Doherty, Director of Political Party Programs at NDI, pointed out that although it is associated with the Democratic Party it tries to work across the political spectrum, and with three party internationals, as an international organization with 60 field offices around the world. NDI works in multi-party contexts and it is also doing work on pro-poor development issues that are linked to democratization processes. Responding to a question about the role of parliamentarians, Mr. Doherty urged that more politicians get involved in political development work.

Christopher Sands, an associate with the smaller IRI, which works only with the conservative party international network, talked about unrealistic local expectations and the need to teach others how to use democratic institutions, as well as the importance of working with locals and "not exporting our model". He also mentioned IRI's involvement in voter education programs. Mr. Sands was very positive about Canada doing more in the field given its special experience with party formations and with federalism.

In discussions with the Committee, Mr. Weber observed the unfortunate conflation of democracy promotion with Iraq in many people's minds. He cited a recent survey showing that only one in three Americans now think that democracy promotion is a good idea. Mr. Doherty agreed that democracy promotion has become harder to do. But he saw Iraq as an aberration, and not yet a lost cause. NDI continues to work in Iraq with some 300 local and international partners. The attempt is at long-term engagement. Mr. Sands agreed that the road to democracy in places like Iraq and Afghanistan is a long one. Democracy is not something that can just be "put in the microwave". Mr. Lowe said that the NED's work is not about regime change. And despite the pushback, many local organizations in democracy-challenged countries still appreciate NED's support.

Mr. Sands noted that one of the challenges in developing democracies is to instill an appreciation of the role of “loyal oppositions”. This may be an area where Canadian practices can help. Moreover, Canada can bring an approach that the U.S. as a superpower cannot. Mr. Lowe agreed that the Canadian voice would be “tremendously helpful”. Mr. Weber pointed to the importance of doing things that are adapted to the level of socio-economic development in each country. Interesting, in a subsequent meeting in New York with Richard Haass, President of the Council on Foreign Relations (and former director of policy planning at the U.S. State Department), he expressed the view that “not enough emphasis is put on the economic side of democratic development.” Moreover, in affirming that arms-length foundations like the NED can do things that governments — especially U.S. government — cannot, he added that Canada is also in a good position to do things that the U.S. cannot. “You are not radioactive in ways that we are,” is how he put it.¹⁷²

An especially valuable independent perspective on U.S. democracy assistance efforts was provided to the Committee by two internationally-recognized experts at the Carnegie Endowment for International Peace, Thomas Carothers, its Vice-President for Studies — International Politics and Governance, and Marina Ottaway, Director of its Middle East Program.¹⁷³ Mr. Carothers observed that in Washington democracy promotion has become much more a point of contention, among both Republicans and Democrats. Realists are resisting the ambitious goals of idealists and ideologues. There is especially sharp debate over President Bush’s “freedom agenda” in the Middle East. Is bringing democracy to the region even the right goal, or is it that the methods used have not been the right ones?

As to how to best fund democracy promotion, this is still an open debate involving the State Department, USAID, and the NED group (which overall receives less than 10% of its funding from government sources). Each instrument has been shown to have advantages and disadvantages. In cases such as Iran, U.S. strategic interests come to the fore. More generally, Mr. Carothers sees USAID being brought more under the purview of the State Department.

According to Mr. Carothers, democracy aid targeting dictatorships has so far been very ineffective. The fact is that the more open the society, the more democracy aid can work. The easy cases have been done, and now we are down to the hard cases. That is one reason there is much uncertainty about potential outcomes. Moreover, democracy promotion has become a crowded field leading to an unsolved problem of donor coordination. Donors also need to carefully assess their entry point in providing democracy assistance, moving beyond a focus on elections.

Ms. Ottaway observed the paradox that the Middle East needs democracy promotion the most, but it is also in this region that it has been the least successful. She bluntly stated that “the democracy promotion agenda of the Bush administration is dead.”

The big rhetoric has been toned down. The pressure on autocratic governments "has disappeared" in favour of stability first, and the autocrats know it (citing Egypt as a case "going from bad to worse" in democracy terms).

Programs continue under the Middle East Partnership Initiative and there are lots of traditional projects happening at the base. But even if these are pretty good, they will not make much of a difference on the overall democracy scale. There is a "lack of clarity" in U.S. goals for the region, and a lot of confusion following the victory of Hamas in democratic elections in the Palestinian Territories. U.S. political party development aid has tended to focus on the secular, liberal parties, but these "have absolutely no organization." The political process in Arab countries is still one in which "parliaments are pretty irrelevant", and strong executives confront Islamist parties. This poses huge dilemmas, since pressures for democratic change must come from inside. Nothing will be simple. According to Ms. Ottaway, we need to understand that the particularities of each country require different strategies. We also need to understand the support for Islamist parties, taking into account that the Islamist movements have very strong women's organizations. Ms. Ottaway noted that when we talk of "civil society" we need to consider more than the NGOs supported by the West.

Asked about his advice for future Canadian policy, Mr. Carothers stated that it is "very important that other countries [than the U.S.] step forward and that "Canada has a unique role to play." This is especially so as the U.S. has stumbled in its promotion of democracy. With regard to getting into the business of political party aid, Canada may have an advantage in being able to learn from the mistakes of others' experience. It need not be stuck in what he referred as the old model of party aid. A good example to follow might be the approach of the Netherlands Institute of Multiparty Democracy. We will return to this subject in Chapter 7.

With regard to differences of approach between European and American donors, one Canadian witness, Professor Jeffrey Kopstein of the University of Toronto, contrasted in particular the EU post-1989 approach in Eastern Europe, which he saw as concentrating on state-building from the top, with the U.S. emphasis on "bottom-up" change through civil-society actors. As he put it:

If we look at the EU top-down model... it works beautifully for countries that have a chance to join the EU, but it is all but powerless in other parts of the world that will not be joining the EU anytime soon. The bottom line is that, to date, apart from enlargement, the EU does not have a viable democracy promotion model.

Canada should draw lessons from the strengths and weaknesses of both the EU and the U.S. approaches. We should proceed on both fronts, both in supporting civil society and NGOs on the one hand, and in using the powerful tools of intergovernmental and multilateral institutions on the other. It is important to remember that democracy promotion does not preclude contact with undemocratic regimes. But it is crucial, at the same time, to get the message right. That will be the central challenge for any Canadian government.¹⁷⁴

In testimony before a Canadian Senate committee, Vidar Helgesen, Secretary-General of International IDEA with which the Committee had meetings in Stockholm in October 2006, also made the following noteworthy comment:

Canada has a very good potential of bridging what is today a considerable gap between American and European approaches. Looking at democracy approaches from the U.S, the European approach is toothless. Looking from Europe, the American approach is counterproductive. This is not a productive situation. There is a need to look into ways of bringing these together because if democracy promotion by the main donor countries is to be effective, they should have more or less the same approaches. Canada, with its good neighbourly relations with the U.S. and with a high degree of credibility both with multilateral institutions and in Europe, could certainly play a role in that.¹⁷⁵

In covering a lot of ground, this chapter shows that European and American democracy assistance activities — even those which are more established and/or heavily funded than those of Canada — continue to be in a state of evolution. In such a complex, risky field, they have not necessarily found the “answers” which Canada can simply apply. Indeed, as some of the above comments indicate, these other donors would welcome a greater contribution from Canada which is seen as having positive assets to bring to what should be a global endeavour.

Moreover, the Committee takes to heart Thomas Carothers’ remark that Canada has the opportunity to benefit from the mistakes of other donors in moving towards best practices in existing and new fields of democratic development endeavour. To do so will require systematic attention to what those other donors are doing. Accordingly, as part of making Canadian assistance more effective, the Canadian policy community should make it a point to learn from their experiences.

Recommendation 4

Increased Canadian public-sector support for independent research and knowledge generation on effective democratic development assistance, as addressed in Recommendation 2, should encompass staying abreast of the activities of other donor countries, including of their NGOs and experts in this field, and continuous learning from their experiences.

Notes to Chapter 3

- 124 Meeting with the Committee, London, England, October 11, 2006.
- 125 Meeting with the Committee, Stockholm, Sweden, October 12, 2006.
- 126 Meeting with the Committee, Washington D.C., February 5, 2007.
- 127 Meeting with the Committee, Washington D.C., February 5, 2007.
- 128 Meeting with the Committee, New York City, February 7, 2007.
- 129 One recent Canadian source that includes a limited international survey is Thomas Axworthy, Leslie Campbell, and David Donovan, *The Democracy Canada Institute: A Blueprint*, Institute for Research on Public Policy Working Paper , 2005-02, May 2005. Background information on all significant country and multilateral donors was made available to the Committee in September 2006.
- 130 The Development Assistance Committee (DAC) of the OECD keeps track of all ODA spending by OECD member countries. It now uses Gross National Income, rather than Gross National Product in its proportional measurements. Percentages reflect net ODA levels according to the latest available DAC information released on April 3, 2007 which covers 2006 and 2005. Further details are available online at: http://www.oecd.org/document/17/0,2340,en_2649_201185_38341265_1_1_1_1,00.html.
- 131 Meeting with Ministry of Foreign Affairs officials, Helsinki, October 10, 2006.
- 132 As noted in a meeting with members of the UK House of Commons Select Committee on International Development, London, October 11, 2006.
- 133 Information received from Canadian ambassador Fredericka Gregory, Copenhagen, October 9, 2006.
- 134 Meeting at the Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen, October 9, 2006.
- 135 Summary of oral presentation, Copenhagen, October 9, 2006.
- 136 The full document is available online at http://www.caipe.org.pe/mat_bol/Docs/Thinking_strategically_about_democracy_assistance.pdf.
- 137 Meeting with Ministry for Foreign Affairs officials, Helsinki, October 10, 2006.
- 138 Information received from Demo Finland executive director Sari Varpama, March 2007.
- 139 Cited in information provided by Demo Finland, October 10, 2006.
- 140 Meeting in Helsinki, October 10, 2006.
- 141 Meeting at the Carnegie Endowment for International Peace, 5 February 2007. Dr. Carothers is the Endowment's Vice-President for International Studies — International Politics and Governance, as well as being the founder and director of its Democracy and Rule of Law Project. Among his many publications on democracy promotion, his most recent book is *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2006.
- 142 Meeting at the Ministry for Foreign Affairs, Stockholm, October 12, 2006.
- 143 Details of the OECD Paris Declaration on Aid Effectiveness are available online at: http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html.
- 144 Presentation to the Committee by IDEA, Stockholm, October 12, 2006.
- 145 Mr. Hällag also provided Committee members with an October 2004 paper by Thomas Carothers, "Political Party Aid" that was prepared for SIDA.
- 146 Meeting with officials of the Royal Ministry of Foreign Affairs and the Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), Oslo, October 13, 2006. This includes things such as good governance in the resource management area under the "oil for development" ODA priority. The 18% is not broken down further to democracy assistance specifically. However it includes support for parliaments and elections. The example was given of support for female candidates in Malawi. Another example was of NORAD cooperation with CIDA on anti-corruption programs.
- 147 Meetings in Oslo, October 13, 2006.

-
- 148 Information provided at meeting in Oslo, October 13, 2006.
- 149 Presentation by Ms. Siri Skare, Project Director, NORDEM, Oslo, October 13, 2006.
- 150 Available online at <http://www.dfid.gov.uk/wp2006/whitepaper-printer-friendly.pdf>.
- 151 Meeting with David French, London, England, October 11, 2006.
- 152 Available online at: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/20020001.htm>.
- 153 Meeting with the UK Parliamentary Select Committee on International Development, London, October 11, 2006.
- 154 United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, *Active Diplomacy for a Changing World: the UK's International Priorities*, March 2006, <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/fullintpriorities2006.pdf>.
- 155 United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, "Democracy and Good Governance," <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1070037618836>
- 156 See chapter 2, endnote 87.
- 157 Meeting with DFID officials, London, October 11, 2006.
- 158 DFID presentation, London, October 11, 2006 (emphasis in original).
- 159 See European Commission, "Promotion of Human Rights and Democratisation in the European Union's External Relations", http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/intro/index.htm.
- 160 Ibid.
- 161 Ibid, and European Commission, "About the EIDHR", http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm.
- 162 Roel von Meijenfeldt, "Beyond Euphoria: new challenges for democracy promotion", Presentation at DFAIT, Ottawa, January 10, 2007, p. 18.
- 163 Information received by the Committee in February 2007 from Dr. Paul Bonicelli, USAID Deputy Assistant Administrator, Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance.
- 164 Meeting at the Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., February 5, 2007.
- 165 Meetings at the U.S. Department of State, February 5, 2007. The other officials were: Barry Lowenkron, Assistant Secretary, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour; Stephen Krasner, State Department Director of Policy and Planning; Scott Carpenter, Deputy Assistant Secretary, Bureau of Near East Affairs; Betsy Whitaker, Deputy Assistant Secretary (Canada and Mexico), Bureau of Western Hemisphere Affairs; and Mike Kozak, National Security Council Senior Director for Democracy, Human Rights and International Organizations.
- 166 See the public speech of Under-Secretary Dobriansky, "Emerging Experience: How Political Democracy and Economic Development are Mutually Reinforcing", Remarks at a Freedom House Symposium on Democracy and Development: Maximizing Performance in Two Dimensions, January 19, 2007 (available online at: <http://www.state.gov/g/rls/rm/79316.htm>).
- 167 A short version was published in the Summer 2006 issues of *The American Interest* under the title "The Democracy Bureaucracy" (available online at: <http://www.the-american-interest.com/ai2/article.cfm?Id=75&Mid=4>). The long version, "The Democracy Bureaucracy: The Infrastructure of American Democracy Promotion", was done as a September 2005 discussion paper for the Princeton Project on National Security, Working Group on Global Institutions and Foreign Policy Infrastructure, available online at: http://www.wps.princeton.edu/ppns/papers/democracy_bureaucracy.pdf
- 168 Roundtable at the Canadian embassy, Washington, 6 February 2007.
- 169 On the democracy promotion front, the Committee was given a copy of USAID's December 2005 strategy paper, "At Freedom's Frontiers: A Democracy and Governance Strategic Framework" (available online at: http://www.usaid.gov/policy/0512_democracy_framework.pdf).

-
- 170 Hyman is currently Senior Advisor and President of the Hills Program on Governance, Centre for Strategic and International Studies.
- 171 Roundtable at the Canadian Embassy, Washington, February 5, 2007.
- 172 Meeting at the Council on Foreign Relations, New York, February 7, 2007.
- 173 Meeting at the Carnegie Endowment for International Peace, Washington, February 5, 2007.
- 174 *Evidence*, Meeting No. 14, October 4, 2006, p. 4. See also Kopstein, "The Transatlantic Divide over Democracy Promotion", *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 2, Spring 2006, pp. 85-98.
- 175 Testimony before the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, *Evidence*, Issue No.11, February 20, 2007 pp. 14-15.

PART II TAKING STOCK OF CANADA'S ROLE IN DEMOCRACY ASSISTANCE

Before moving to the full range of the Committee's proposals for new and/or expanded directions in Canadian policy, it is important first to have a thorough appreciation of what Canada has been doing to date in terms of assisting democratic development, and of what Canada is capable of offering to this global endeavour.

Accordingly, Chapter 4 surveys both the genesis of Canadian support for democratic development during the 1980s — noting the crucial parliamentary role in this — and the subsequent evolution of Canadian policy and activity in this area up to the present day. While Canada has not yet reached the level of some other donors, there is a substantial base, both at the governmental and non-governmental level, which can be improved and built upon.

Chapter 5 then elaborates on the range of possibilities in terms of Canadian capabilities and potential comparative advantages in doing democratic development work. More public funding for this work will be necessary in order to significantly advance Canada's role, some of which can be done through governmental instruments. But there is still greater potential to be considered through the use of independent and arms-length instruments. In that sense, Chapter 5 leads into Part III of the report in which the Committee makes its core recommendations for strengthening Canada's contribution to international democratic development in terms of both Canadian policy and funding.

CHAPTER 4 REVIEWING THE PROGRESS OF CANADA'S INVOLVEMENT TO DATE

Canadian interest in using foreign policy instruments to advance the cause of democracy abroad was galvanized by the U.S. foreign policy debates of the late 1970s and early 1980s about interventions in other states (notably in Central America) on human rights and democracy grounds.¹⁷⁶ In 1983, the U.S. created the National Endowment for Democracy (NED) as an arms-length non-profit body funded through congressional appropriations, to support the development of democratic institutions in other countries.¹⁷⁷ The NED budget received from Congress in fiscal year 2006 was over US\$74 million. (The NED also receives about 3% of its financing from other sources, which included in 2005 the Embassy of Canada.) The Endowment has a grant-making relationship with four implementing agencies, which receive more than half of annual NED funds: the National Democratic Institute for International Affairs (NDI, loosely associated with the national Democratic Party), the International Republican Institute (IRI, loosely associated with the national Republican Party), the Center for International Private Enterprise, and the American Center for International Labour Solidarity. The budget of NDI alone surpasses that of the NED.¹⁷⁸ Noteworthy is that from the inception of the NED, it involved political parties in democratic development work.

The Canadian government was challenged to become similarly active in the field of democracy support by a 1985-86 parliamentary review of foreign policy. But at the same time, it was also advised to proceed with caution in pursuing a less aggressive and more multilateralist approach to both human rights and democracy promotion. The issue of involving political parties was deemed too sensitive and to this day, Canada has not been involved in political party development as part of democracy assistance. The following summarizes key stages in initial and increasing Canadian involvement in international democratic development.

The June 1986 final report, *Independence and Internationalism*, of the parliamentary Special Joint Committee on Canada's International Relations, affirmed that political and human rights development should be part of international cooperation and called for the establishment of an "International Institute of Human Rights and Democratic Development." This proposal for an independent statutory arms-length body was strongly reaffirmed in the landmark May 1987 report of this Committee (then called the Standing Committee on External Affairs and International Trade), *For Whose Benefit?*, which remains the only comprehensive parliamentary study undertaken of Canada's ODA policies and programs.

The Mulroney government responded favourably and appointed two special rapporteurs, Professors John Courtney and Gisèle Côté-Harper, to study the concept. Their summer 1987 report to the government urged adoption of a non-ideological approach, stating: "The notion of democracy which we have adopted, and which we

believe must define and inspire Canadian assistance in this area, is quite simply the participation of citizens in decision-making which affects their lives.”¹⁷⁹ Still, the rapporteurs were so wary of the contested connotations of ‘democracy’ that they recommended the new organization be called the International Centre for Human Rights and Institutional Development.¹⁸⁰ Their report stated as justification:

Many of our interlocutors, notably those working in the area of cooperation with developing countries, and those involved in the protection and promotion of human rights internationally, have cautioned us against the use of the word “democracy” and its derivatives in the formulation of the name and the mandate of an eventual institution. This terminology, they have reminded us, has acquired an ideological, political and cultural meaning which differs profoundly from one region of the world to another. Coming from a western industrialized country, it risks being interpreted as an intention to impose on our cooperation programs in this area our own concept of democracy. Others are concerned that it will be received as indicative of the philosophy of the present USA Administration. It seems to us indispensable to avoid any such ambiguity — ambiguity which would prevent, furthermore, many groups which could benefit from Canadian assistance from seeking such assistance.¹⁸¹

In the event, the government and the parliament of the day decided it was not necessary to throw the democracy baby out with the bathwater — that it was possible to refer explicitly to *democratic* development as a goal of universal human rights-based application. Accordingly, Parliament in 1988 passed legislation establishing an International Centre for Human Rights and Democratic Development (ICHRDD, known today by its short form as Rights & Democracy), with a mandate anchored to the UN International Bill of Human Rights.¹⁸²

Funding for the Centre was set at \$5 million annually from the official development assistance budget. During some later years, the Centre’s parliamentary appropriation has been even less than that. In fact, the \$5 million level was not surpassed until 2005. (The total parliamentary allocation appears to be approximately \$8.8 million for the 2006-2007 fiscal year, with the total budget of Rights and Democracy currently just under \$10 million.¹⁸³) After considerable delay, the Centre opened its doors in 1990 with Hon. Ed Broadbent as its first president. During its first decade of existence, over 300 democracy assistance projects were supported in nearly 50 countries.¹⁸⁴ The Centre has had three presidents in its history, each of whom testified before the Committee in the course of this study.¹⁸⁵ As noted in Chapter 2, it is also subject to a statutory review every five years.¹⁸⁶

The establishment of ICHRDD (Rights and Democracy) was the main legacy of Canadian policy discussion of democratic development in the 1980s. From the 1990s to the present, other government-funded activities were initiated and/or expanded, involving in the case of CIDA’s own programming, much larger sums.

Before turning to CIDA, it is important to recognize the highly-regarded international role of Elections Canada, whose former head, Jean-Pierre Kingsley testified before the Committee twice in 2006.¹⁸⁷ During the 1990s, Elections Canada expanded its election

monitoring and electoral support activities, including entering into capacity-building agreements with Mexico and the Russian Federation. One of their documents states: "Since 1980, Elections Canada has organized some 400 international democratic development missions in 100 countries around the world."¹⁸⁸ According to a 2006 DFAIT briefing note, these included "missions with the UN, OAS, OSCE, the Commonwealth and *La Francophonie*. Some of Canada's most recent, high profile engagements in the area of democracy promotion have included election assistance in Iraq, Haiti, Afghanistan, the Ukraine, and the Palestinian territories. Afghanistan received a contribution of \$13M in support of Afghanistan's parliamentary, provincial and presidential elections."¹⁸⁹

As to the approach which has been taken by Elections Canada, Mr. Kinglsey told the Committee:

Pure observation is not the best way to deploy Elections Canada resources. Our strength lies in providing electoral support that addresses the longer process of democratization. We do this by working to build the capacity and the independence of electoral management bodies — by helping to design, development (sic), implement and strengthen electoral commissions, while respecting the cultures and histories from which they emanate. ... Not surprisingly, electoral assistance is also complex work.¹⁹⁰

Significantly, Mr. Kingsley added that: "With more money and people assigned to our international role, we would be able to accomplish much more. ... It is useful to reiterate that Elections Canada is an independent agency of Parliament. This independence provides us with credibility and effectiveness on the international scene."¹⁹¹

From the Government of Canada side, by far the major dispenser of democracy assistance funds has been CIDA, which became more engaged in projects of its own during the 1990s. In the early 1990s, it was still wrestling with defining its role in a growing field. A 1992 bilingual book on democratic development resulting from a study commissioned by CIDA suggested four main types of democracy aid, and a possible division of labour among governmental instruments, arms-length bodies like ICHRDD and Canadian NGOs, differentiating between institutional and state-building aspects of democratic development and more politically sensitive advocacy work. The book was one of the first in the field and was referred to positively by Thomas Axworthy in his testimony.¹⁹² The final two points in the book's executive summary were:

- There are four broad types of official development assistance (ODA) support for democratic institution building: strengthening state administrative capacity and bureaucratic expertise; strengthening the formal democratic structures, e.g., legislatures, judiciary, human rights commissions; strengthening civil society, e.g., development NGOs, micro-enterprises, rural cooperatives, credit unions, universities, the media, private entrepreneurs, human rights monitors; and strengthening political advocacy groups, e.g., for human rights, the environment, women's issues, indigenous peoples, land reform.

- There is some overlap, but a division of labour may evolve naturally among the relevant Canadian institutions capable of providing democratic development assistance: the Department of External Affairs and Elections Canada have already undertaken much of the electoral monitoring; the International Centre for Human Rights and Democratic Development's (ICHRDD) semi-autonomous status makes it ideally placed to take on the more politically sensitive work with advocacy or "counter-consensus" groups; Canadian NGOs have built up partnerships with Third World NGOs and some are showing interest in advocacy work. The Canadian International Development Agency (CIDA), and perhaps the International Development Research Centre (IDRC), could undertake the bulk of state and formal democratic institutional development.¹⁹³

In 1996, an official framework was adopted, the Government of Canada Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance, which states:

Democratization builds the effective participation of individuals in decision making and the exercise of power in society, both through the formal processes of democracy, and through the organizations of civil society that give voice to popular concerns. Good governance ensures the effective, honest, equitable and accountable exercise of power by governments. ... CIDA does not seek to export particular Canadian institutions or practices; rather, the Agency seeks to work carefully and sensitively with those in developing countries who are best placed to achieve positive change."

We will return to developments at the federal government level in recent years. But first, it should be noted that Canada was also becoming more active at the multilateral level. (The Committee's analysis and recommendations on Canada's future role in international organizations are contained in chapter 8.)

After joining the Organization of American States (OAS) in 1990, Canada took a lead in the creation of the Unit for the Promotion of Democracy in 1991, and later championed the Special Fund for Strengthening Democracy and the 2001 Democracy Charter. The Committee heard testimony from John Graham, President of the Board of Directors of the Canadian Foundation for the Americas, who was instrumental in initiating the work of the Unit for the Promotion of Democracy. Mr. Graham noted that since 1990, the OAS has conducted over 80 election observations in 19 of its 34 members.¹⁹⁴ Subsequently, we also met with senior members of the OAS in Washington, D.C. on February 6, 2007. The Unit, now the Department for the Promotion of Democracy, has been headed by a Canadian Elizabeth Spehar since 1995. Canada has become the second largest contributor to the OAS (US\$9.2 million assessed contribution in 2004-2005, plus an additional voluntary contribution of \$9 million); however, the OAS budget for democracy promotion is still fairly small (\$3.5 million in 2006 from its own budget with an anticipated \$10-15 million in external funding¹⁹⁵).

In the Commonwealth context, the Mulroney government strongly supported the Harare Commonwealth Declaration in 1991 which pledged leaders to work with renewed vigour on “democracy, democratic processes and institutions which reflect national circumstances, the rule of law and the independence of the judiciary, just and honest government.”¹⁹⁶ In 1995 at Canada’s initiative, the Commonwealth heads of government created the Commonwealth Ministerial Action Group (CMAG) to support, and where necessary work to restore, democratic constitutional rule in member states. The Committee met with the Commonwealth Secretariat in London on October 11, 2006, at which time Secretary General, Donald MacKinnon, noted work on democratic development in 45 countries, including a number of election observation missions in which Canadians have participated. Canada is also the second largest contributor to the Commonwealth (providing \$13.16 million to the Commonwealth Fund for Technical Cooperation in 2005-2006).

Canada has also pressed to enshrine democratic principles in the work of *la Francophonie*, where it is again the second largest contributor (\$6.6 million in 2005-2006). A key milestone was the 1997 Hanoi Summit’s Charter of the *Francophonie*, which declared that the *Agence de la Francophonie* (since 1998 known as the International Organization of the *Francophonie*) must “support the efforts of member states and of the Secretary General to consolidate the rule of law and democracy and promotion of human rights.” The Bamako Declaration of 2000 explicitly committed the *Francophonie* to the defence and promotion of democracy, with work to be carried out by a division of the International Organization, the *Délégation à la démocratie et aux droits de l’homme*. Subsequently, the 2004 Ougadougou summit adopted a 10-year strategic framework to implement the Bamako Declaration commitments.

In the European and transatlantic context, mention should also be made of Canada’s involvement in the Council of Europe (CoE) and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). The CoE, founded in 1949 to defend human rights, parliamentary democracy, and the rule of law, currently has 46 members. In 1996, Canada gained observer status at the Council, and in 1997 the Parliament of Canada achieved a similar status in the Council’s Parliamentary Assembly. The CoE has played an important role in the establishment of democracies across the continent, including by creating enforcing international human rights standards for all member states, providing technical assistance, monitoring compliance with stringent standards in the areas of human rights, democratic policy-making and elections, and creating parliamentary peer review and oversight mechanisms.

In the case of the OSCE — so named in 1994 emerging out of the Helsinki process of the 1970s; currently with 56 members including Canada and the United States — it has increasingly become a “human dimension” organization. In this regard, the OSCE actively supports the democratization process through its field activities — including election observation — and critically reviewing the records of participating states in its forums. Implementation of member-country commitments in this area is primarily coordinated and monitored through the Office of Democratic Institutions

and Human Rights (ODIHR), evolved from the Office for Free Elections established in 1990. Canada is involved as a full member, both at the inter-governmental level and within the OSCE's Parliamentary Assembly. Canada's contribution to the OSCE was \$7.43 million in 2005-2006.

In 1997, Canada became a sustaining member of the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) based in Stockholm, Sweden, providing funding of \$500,000 in 2005-2006. As the Committee was told during its meeting with IDEA's senior staff in Stockholm on October 12, 2006, IDEA is an inter-governmental organization with 24 members on six continents, and a global mandate to contribute to sustainable democracy by improving the quality and effectiveness of democratic practices worldwide.¹⁹⁷ IDEA works with 120 partner organizations, notably including from Canada, Elections Canada, CIDA, and the Forum of the Federations (in Sri Lanka). Canada has been represented on IDEA's Board by Maureen O'Neil, President of IDRC, and since the fall of 2006, Senator Hugh Segal. In May 2006, CIDA co-funded an IDEA conference in Ottawa on effective electoral assistance.¹⁹⁸

In 2000, Canada became a founding member of the Community of Democracies established at a meeting of 106 governments in Warsaw, Poland. As Richard Rowson, President of the Council for a Community of Democracies (CCD) told the Committee in Washington D.C. on February 6, 2007, the CCD prefers to think in terms of democracy "support" rather than "promotion". Its premise is that a concert of democracies can help to foster new democracies. In 2005, it established an International Centre for Democratic Transition in Budapest to help with the transfer of knowledge. The CD also has links to the UN system, and pushed to create a UN "Democracy Caucus" in 2004. It has also been involved in UN reform efforts, notably in regard to the Human Rights Council. The CD supports a global effort at "democracy education" and has convened a series of conferences to talk about strategies, including in the most difficult area of the Middle East. However: "There has never been a real civil society constituency for the CD." The CD has received a grant from the new UN Democracy Fund to enable it to establish regional networks that can seek out more NGO input. The CD sees itself as part of a global democracy movement of both governments and NGOs. There has also been established an international steering committee of the NGO Process of the Community of Democracies.

In terms of the United Nations, it has with Canadian support become increasingly involved in support in democracy assistance activities, principally through the Electoral Assistance Division of the Department of Political Affairs, established in 1992, and the much larger funding of "democratic governance" support (\$US1.4 billion in 2005) by the United Nations Development Program (UNDP).¹⁹⁹ Canada's overall assessed contribution to the work of UNDP was nearly \$120 million in 2005-2006, plus millions more for voluntary contributions to UNDP programs in different regions and countries including Haiti.²⁰⁰

The UN Secretary-General produced a 1996 report, *An Agenda for Democracy*, on support to new and restored democracies, and to date six International Conferences on

New and Restored Democracies have been held in close cooperation with the UN. The 2000 Millennium Declaration of world leaders included this pledge: "We will spare no effort to promote democracy and strengthen the rule of law ..." In 2005, the UN created a Democracy Fund (UNDEF) based on voluntary contributions from member countries (now 27, not including Canada, totalling US\$50 million, according to information received by the Committee at a meeting with UNDEF staff on February 7, 2007 in New York). The 2005 UN World Summit also led to the creation of a Peacebuilding Commission which will assist countries in transition from armed conflict to long-term reconstruction, establishing foundations for democratic development, including coordinating support for institution-building and reform, reconciliation, and electoral assistance.

The Committee had productive meetings with representatives of all these UN bodies in February 2007, and was particularly struck by the number of Canadians occupying senior positions in them. We will examine future UN roles for Canada in Chapter 8.

Returning to developments of recent years within Canada, in 2004 the Canadian government created "Canada Corps" under CIDA as a new vehicle to strengthen Canada's contribution to human rights, democracy and good governance internationally. A Government of Canada April 2005 *International Policy Statement* (IPS) subsequently elaborated on the role of Canada Corps in its "Development" chapter, and also announced the establishment of a "Democracy Council" comprising government departments and organizations such as the Parliamentary Centre²⁰¹, the IDRC, the Centre for International Governance Innovation, Elections Canada, the Forum of Federations, and Rights and Democracy, to guide good governance policy making." The IPS also mentioned cooperation "with the Federation of Municipalities to promote sustainable cities and strengthen local governance and capacity building in the developing world."²⁰²

According to a February 2007 government background note, the Democracy Council currently consists of DFAIT, CIDA, Elections Canada, Forum of the Federations, IDRC, National Judicial Institute, Parliamentary Centre and Rights and Democracy. In terms of process: "The Council is comprised of Senior Executives of each organization, the Deputy Minister of DFAIT and the President of CIDA. The Council meets twice a year, while a Working Group of the Council, co-chaired by CIDA and DFAIT, meets monthly to support the Council's activities and objectives."²⁰³ We will address the Council's role further in Chapters 6 and 7.

Other governmental and non-governmental Canadian agencies and organizations involved in aspects of democracy assistance abroad include: the RCMP; Department of Justice; Department of Finance (as the department responsible for international financial institutions including the World Bank, which has become a major funder of good governance programs, and the European Bank for Reconstruction and Development, which explicitly mentions human rights and multi-party democracy in its founding charter); the Institute for Media, Policy and Civil Society (IMPACS), the Media and Democracy Group; the Canadian Bar Association; the Centre for International Governance Innovation

(CIGI); CANADEM (which maintains a roster of some 8,000 Canadian experts for international deployment); the World Federalist Movement — Canada, the Federation of Canadian Municipalities. The Committee has received testimony and/or written submissions from most of these organizations.

In mid-2006, DFAIT created a small “Democracy Unit” which appears to be mainly involved in policy development and coordination. However, as a 2006 DFAIT briefing note states: “The primary source of Canadian government funding for the promotion of democracy has been CIDA programming in the area of ‘good governance.’ In the period 1999-2004, funding in the area of good governance accounted for roughly 20%, or more than \$380M, of CIDA’s overall annual disbursements.”²⁰⁴ The 2005-2006 *Estimates Part III — Reports on Plans and Priorities for CIDA* define governance as one of the agency’s priorities as follows: “Promoting public sector reform and the rule of law; building democratic institutions and processes that represent and engage all members of society; supporting the increased promotion and protection of the human rights of men, women, boys, and girls by institutions, governments, and civil society organizations; and, increasing attention to conflict prevention, post-conflict reconciliation, peacebuilding, and security.”²⁰⁵

CIDA’s 2006-2007 Estimates continue to refer to a broad “governance” category, accounting for 21.1% of total planned spending or \$584 million. This is the figure given to the Committee by CIDA president in an information note dated March 21, 2007, and which comprises \$466 million for “democratic governance” and “for planning purposes, peace and security expenditures of \$118 million.”²⁰⁶ In terms of CIDA’s category of “democratic governance”, this is a significant increase from the total of spending for that in 2005-2006, which was given to the Committee as “over \$375 million” by both the Minister for International Cooperation, Josée Verner, in October 2006²⁰⁷ and CIDA President, Robert Greenhill, in March 2007.²⁰⁸ In updated information received from Mr. Greenhill on March 21, 2007, a more precise figure of \$376.7 million was given for democratic governance, or 14% of actual CIDA program spending in the 2005-2006 fiscal year.²⁰⁹

What is clear is that amounts devoted to democratic development/democratic governance by CIDA have increased significantly since 2005. But getting a handle on what CIDA is currently spending on democratic governance has proved to be more difficult than it should be. Depending on what is being counted, when, and in what category, noted development consultant Ian Smillie suggested to the Committee that it could be much higher:

[D]emocratic governance, which in the 2005-06 estimates for CIDA was \$565 million is \$900 million today, according to a CIDA document that I picked up the other day. That’s a 60% increase, which might be heartening in some ways, but it’s probably a coding issue. It’s probably the way the issue was coded before. If it’s not a coding issue, if it really is a 60% increase in funding, then that means significant decreases in other areas in a very short space of time, and an indication that, again, we’re not staying the course on some of the things we had in place.²¹⁰

The CIDA document in question, “Canada’s Aid Program”, dated January 29, 2007, in Annex B “Canadian Development Assistance Profile — Sectoral Priorities and Canadian Engagement” has a category called “Democratic Governance and Crisis Response”. The \$900 million figure in fact comes from the total allocated for this category, which is a very broad one including — freedom/democracy; public institutions; human rights; rule of law; conflict prevention; humanitarian assistance; peacebuilding. In several other charts in this January 2007 CIDA document, it is indicated that “democratic governance” accounts for 21% of current CIDA aid spending. This overall amount is broken down into: 46% for freedom and democracy; 38% for public institutions/anti-corruption; 8% for human rights; 7% for rule of law.

If one projects that 21% allocation forward into the 2007-2008 fiscal year — in which CIDA will receive \$3.049 billion according to the Main Estimates Part II released on February 27, 2007 — CIDA would spend \$640.329 million on “democratic governance” broadly defined in that fiscal year. Confusingly, however, the 2007-2008 Estimates Part III for CIDA released on March 30, 2007 do not appear to give an overall amount for democratic governance spending, although the document does state that “democratic governance will be integrated as a priority sector in all major country programs. Over the planning period, 23 per cent of programming to countries of concentration [the total figure for that is given as \$826.2 million] is expected to contribute significantly to democratic governance.”²¹¹

Added to the mix is that CIDA replaced Canada Corps with an Office of Democratic Governance (ODG) on October 30, 2006.²¹² CIDA President Robert Greenhill told the Committee that the Office includes a Deployment for Democratic Development Mechanism, “a multi-million dollar initiative which will help CIDA recruit and deploy the best and the brightest Canadian expertise in democratic governance and respond quickly to needs on the ground.”²¹³ In his testimony of March 2007, Mr. Greenhill further indicated that the Office was budgeted at \$40 million “for this year”, and that “the intent of the Office of Democratic Governance is explicitly to be providing additional funds to the already large amounts of money that we’re investing in CIDA and across the government on the issue of democratic governance.”²¹⁴

According to Mr. Greenhill, the Office of Democratic Governance is also intended to contribute to addressing part of the knowledge gap considered by the Committee in Chapter 2:

In a collaborative learning perspective, the Office has combined its strengths with those of the Centre for International Governance Innovation, or CIGI, in Waterloo, to create a knowledge exchange gateway for all stakeholders involved in democratic governance. This virtual governance village will attract the international community’s attention to Canada’s pool of knowledge, expertise and leadership in the field of democratic

governance promotion. It will improve the ability of decision-makers and practitioners to create policies and programs in developing countries based on evidence, and will facilitate the integration of that knowledge and innovative and effective practices.²¹⁵

Furthermore, the *CIDA Report on Plans and Priorities 2007-2008 — Estimates Part III*, released on March 30, 2007, outline quite extensive plans for the agenda of this Office:

The Office has promoted a whole-of-government approach by establishing framework arrangements with Statistics Canada and the Office of the Auditor General of Canada. It has also established mechanisms that facilitate greater coherence between Canadian and international organizations when sending election observers abroad.

Through its support to institutions such as the World Bank, the ODG is building the capacity of national statistics organizations and supreme audit institutions in numerous developing countries. It is also providing assistance to the Organization for Economic Co-operation and Development's (OECD) Development Assistance Committee's (DAC) Human Rights Measurement Initiative and Carleton University's Country Indicators for Foreign Policy Project, both of which will provide accurate, timely and effective governance indicators for evidence-based programming. In addition, ODG is working to establish knowledge networks on democratic governance that strengthen collaboration, exchange and coordination between and among experts, both within and outside of the Agency.²¹⁶

Elsewhere in this Estimates document, it is stated that the ODG will also fund:

The Democratic Governance Fellows Program: This program will 1) provide “state-of-the art” thinking on issues and problems of democratic governance, trends and innovative approaches for effective practice; 2) develop working relationships between CIDA officials and leading Canadian and international expertise, particularly from developing and transition countries, as well as institutions working to promote democratic governance; and 3) provide expert input into the development, operation and evaluation of CIDA country programs in democratic governance.²¹⁷

Summing up, the Canadian government currently funds a myriad of democracy assistance projects and programs, both directly and indirectly, through Canadian government departments and agencies (principally CIDA), Canadian non-governmental organizations, arms-length institutions, and multilateral institutions. Indeed, CIDA's written submission to the Committee of October 2006, “CIDA and Democratic Governance”, states that “CIDA works with more than a hundred partners”, the majority of which are other government departments and Canadian organizations. We have attempted in an Appendix to this chapter to provide a schematic overview of the most significant players in Canadian democracy assistance in terms of bilateral ODA funding.

Notwithstanding all this activity and variable funding, some witnesses and other commentators have argued that Canadian support for democratic development remains too modest, diffuse and fragmented to be very visible internationally or to have had much cumulative effect. Canada is not seen as a major player even by those who admire its

approach. For example, Thomas Melia of the Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, and Deputy Director of Freedom House, mentioned to the Committee (meeting in Washington D.C., February 6, 2007) his participation in a 2002 *Defending Democracy* book which lauded the merits of Canada's approach to supporting democratization.²¹⁸ He then told the Committee that "probably more Canadians are working in U.S. and international organizations [on democracy support activities] than in Canadian organizations". Among the latter, "probably the best known asset is Elections Canada". Rights and Democracy "hasn't been that visible".

The Committee will have more to say about how to move forward from the current situation in Part III of our report on new directions for Canadian policy and funding, especially in Chapters 6 and 7. At this point, not least for the purposes of transparency and accountability, we believe it is necessary to have a more clearly established and evaluated baseline of the resources already being expended by Canada for the purposes of democratic development assistance.

Recommendation 5

The independent evaluation of all existing Canadian public funding for democratic development proposed by the Committee in Recommendation 3 should include a complete picture of what is being done, by what organization, for what purposes, and according to a common understanding of what is considered to be democratic development assistance. This complete picture should be seen within the larger framework of the official development assistance policy pursued by Canada.

APPENDIX TO CHAPTER 4

CANADIAN ACTORS AND BILATERAL ODA SPENDING ON “GOVERNMENT AND CIVIL SOCIETY”

Canada's contribution to international democratic development involves dozens of organizations and hundreds or even thousands of Canadians working for government departments, NGOs or international institutions. The major players in this area are those that comprise the Democracy Council, which includes key government departments and arms-length organizations. While definitional issues make it impossible to arrive at an overall total for the amount spent in this area, the vast majority comes from government, specifically CIDA. The latest comparative figures it provided are from 2004-2005 and are represented schematically below¹. ODA reporting on “Government and Civil Society” released by CIDA in December 2006 suggests that of the \$359 million spent bilaterally by the Government of Canada in this area in fiscal year 2004-2005, some \$341 million or 95% was spent by CIDA.

CIDA is likely the largest source of funding for all the other Canadian organizations active in this area. A small unknown total amount comes from non-Canadian government sources. The Parliamentary Centre, for example, received about \$5.4 million of the \$6 million it spent in this area in 2006 from CIDA. The Parliamentary Centre also received nearly \$500,000 in that year from the World Bank Institute, the UNDP, the Austrian Development Agency and the Danish International Development Agency. In addition, “in-kind” contributions such as donated time mean that while CIDA provided the Federation of Canadian Municipalities with some \$12 million in 2006, the Federation estimated before the Committee that the actual value of the work it did in this area was about \$20 million.²

1 Source: CIDA *Statistical Report on Official Development Assistance Fiscal Year 2004-2005*, Table L, according to information received from CIDA on April 13, 2007.

2 *Evidence*, Meeting No. 4, February 27, 2007, p. 17.

ACTORS

FUNDING

Democracy
Council

CIDA

CIDA
\$341 million

- DFAIT
- ICHRDD
- IDRC
- Elections Canada
- Parliamentary Centre
- Forum of Federation
- NJI

Non-
governmental
Partners¹

Other GoC²
\$18 million

Other
\$?

Government
of Canada
(Fiscal Year
2004-2005)

Notes:

1. A sample of CIDA's Canadian partners in this area includes:

| | |
|---|---|
| Aga Khan Foundation Canada | Equitas — International Centre for Human Rights Education |
| Association of Universities and Colleges of Canada | Federation of Canadian Municipalities |
| CANADEM | Institute for Media, Policy and Civil Society |
| Canadian Association of Former Parliamentarians | Institute of Public Administration of Canada |
| Canadian Bar Association | Institute on Governance |
| Canadian Comprehensive Audit Foundation | Inter Pares |
| Canadian Council for International Cooperation (CCIC) | |
| Canadian Crossroads International | International Centre for Criminal Law Reform and |
| Canadian Executive Service Organization | Pearson Peacekeeping Centre |
| Canadian Foundation for the Americas | Queen's University |
| Canadian Institute of Planners | Save the Children Canada |
| CARE Canada | Tecsalt Inc |
| Centre canadien d'études et de coopération | Université de Montréal |
| Commonwealth Judicial Education Institute | University of Alberta – International Programs |
| Cowater International Inc. | University of Ottawa |
| CUSO | World University Service of Canada |
| Development and Peace | |
| Ekos Research Associates | |

2. Other Government of Canada (GoC) departments and statutory bodies include:

| | |
|---|-------------------------------|
| Auditor General of Canada | Justice Canada |
| Canadian Human Rights Commission | PWGSC – Consulting & Audit |
| Department of National Defence | Radio Canada International |
| Elections Canada | Royal Canadian Mounted Police |
| Foreign Affairs and International Trade | Social Development Canada |
| International Centre for Human Rights and | Statistics Canada |
| International Development Research Centre | |

Notes to Chapter 4

- 176 For a more detailed account of the evolution of Canadian support for democratic development see Gerald Schmitz, "The Role of International Democracy Promotion in Canada's Foreign Policy", Institute for Research on Public Policy, *Policy Matters*, Vol. 5 No. 10, November 2004 (available online at <http://www.irpp.org>).
- 177 For a detailed account of the creation of the NED and subsequent evolution of U.S. democracy promotion in the 1980s see Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, 1999, pp. 29-40.
- 178 The Committee met with senior representatives of the NED, NDI, and IRI in Washington D.C. on February 5, 2007. NDI's current annual budget is US\$120 million, and it has 60 field offices around the world. IRI has an annual budget of US\$80 million, with 48 field offices abroad. More information on all these entities can be found on their web sites.
- 179 Report of the Special Rapporteurs, Ottawa, n.d. p. 25.
- 180 Ibid., pp. 27ff.
- 181 Ibid., pp. 24-25.
- 182 The International Bill of Human Rights comprises the United Nations Universal Declaration of Human Rights and its legal instruments, the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Social, Economic, and Cultural Rights.
- 183 According to information received from Rights and Democracy in March 2007, this is made up of \$4.873 million from DFAIT and an additional contribution of \$3.930 million from CIDA; the latter amount being only finally decided in January 2007 (and therefore is not reflected in the CIDA 2006-2007 Estimates). When Rights & Democracy's president, Jean-Louis Roy, appeared before the Committee on Haiti, he gave the current parliamentary allocation as \$7.3 million and mentioned that the organization also raises funds from several other sources giving it an annual budget of "a little less than \$10 million". See *Evidence*, Meeting No. 14, June 21, 2006, p. 9.
- 184 For further information on and analysis of the Centre's role see Nancy Thede, "Human Rights and Democracy: Issues for Canadian Policy in Democracy Promotion", Institute for Research on Public Policy, *Policy Matters*, Vol. 5, No. 3, May 2005.
- 185 Ed Broadbent was succeeded by Warren Allmand from 1997 to 2002, when the current president, Jean-Louis Roy, took up the position. For their testimony see respectively: *Evidence*, Meeting No. 21, October 18, 2006; *Evidence*, Meeting No. 40, February 13, 2007; *Evidence*, Meeting No. 18, October 2, 2006.
- 186 The Committee held a hearing on the last five-year review at the end of 2004. See 38th Parliament, 1st Session, *Evidence*, Meeting No. 17, December 15, 2004.
- 187 On Elections Canada's role in Haiti see *Evidence*, Meeting No. 5, May 30, 2006; and overall in respect of democratic development *Evidence*, Meeting No. 26, November 1, 2006.
- 188 "Elections Canada on the World Scene: Sharing Experience with Developing Democracies," (available online at <http://www.elections.ca/content.asp?section=gen&document=ec90770&dir=bkq&lang=e&textonly=false>).
- 189 DFAIT, "Nurturing young and fragile democracies, building stronger democratic institutions," Briefing Note, April 2006.
- 190 *Evidence*, Meeting No. 26, November 1, 2006, p. 11.
- 191 Ibid.
- 192 *Evidence*, Meeting No. 19, October 4, 2006, p. 11.
- 193 Gerald Schmitz and David Gillies, *The Challenge of Democratic Development: Sustaining Democratization in Developing Societies*, The North-South Institute, Ottawa, 1992, p.xv.
- 194 *Evidence*, Meeting No. 18, October 2, 2006, p. 12.
- 195 See Andrew Cooper and Thomas Legler, *Intervention without Intervening: The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
- 196 Thirty years earlier, Prime Minister John Diefenbaker had played a significant role in the debate that saw South Africa leave the Commonwealth in 1961.

-
- 197 For a review of IDEA's first decade see *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*, International IDEA, Stockholm, 2005.
- 198 See Andrew Ellis, Paul Guerin, and Ayman Ayoub, *Effective Electoral Assistance: Moving from Event-based Support to Process Support*, Conference report and conclusions, IDEA, Stockholm, 2006.
- 199 For a broad analysis see Edward Newman and Roland Rich, eds., *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*, United Nations University Press, Tokyo, New York, Paris, 2004. From the UNDP see also, UNDP, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*, Oxford University Press, New York, 2002.
- 200 Source: *Public Accounts of Canada 2005-2006*, p. 90.
- 201 The Parliamentary Centre was founded in 1968 with a mainly domestic mandate. However, since the 1990s it has become increasingly involved in international democracy assistance activities. It works with parliaments around the world to strengthen committee oversight and lawmaking, build the capacity of parliamentary secretariats, develop parliamentary performance and reporting systems, and more generally foster greater transparency and accountability in governance. The Centre received over \$5.8 million in government grants in 2005-2006.
- 202 Government of Canada, *A Role of Pride and Influence in the World — Canada's International Policy Statement*, April 2005, "Overview," p. 28.
- 203 "The Democracy Council" background note circulated at the conference organized under the auspices of the Democracy Council, "A Dialogue on Canada's Approach to Democratic Development", 15 February 2007.
- 204 DFAIT Briefing Note, April 2006, op.cit.
- 205 CIDA, *Report on Plans and Priorities 2005-2006- Estimates Part III*, p. 20.
- 206 Information note to the Committee from CIDA President Robert Greenhill, and *CIDA Report on Plans and Priorities 2006-2007 — Estimates Part III*, p. 13.
- 207 *Evidence*, Meeting No. 21, October 18, 2006, p. 1.
- 208 *Evidence*, Meeting No. 43, March 1, 2007,
- 209 See *CIDA 2005-2006 Departmental Performance Report*, p. 11.
- 210 *Evidence*, Meeting No. 39, February 1, 2007, p. 13.
- 211 *CIDA Report on Plans and Priorities 2007-2008 – Estimates Part III*, p. 16, available online at http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0708/CIDA-ACDI/cida-acdi01_e.asp#s1.
- 212 According to the testimony of CIDA President Robert Greenhill, Canada Corps, as structured, "was saddled with a multiple mandate that went beyond good governance and included youth mobilization as well as public engagement". *Evidence*, Meeting No. 43, March 1, 2007, p. 10.
- 213 *Ibid.* p. 12.
- 214 *Ibid.*, p. 13.
- 215 *Ibid.*, p. 11.
- 216 *CIDA Report on Plans and Priorities 2007-2008*, p.
- 217 *Ibid.*, p. 40.
- 218 See Robert Herman and Theodore Piccone, eds., *Defending Democracy: A Global Survey of Foreign Policy Trends 1992-2002*, Democracy Coalition Project, Washington D.C., 2002 (http://www.soros.org/newsroom/news/defendingdemocracy_20021031) We have already referred to this study in Chapter 2.

CHAPTER 5 ASSESSING CANADIAN CAPABILITIES AND POTENTIAL COMPARATIVE ADVANTAGES IN INTERNATIONAL DEMOCRATIC DEVELOPMENT

It is clear that Canada has some well-established expertise in promoting some of the key elements of democratic governance, and that Canadian democracy itself has some unique strengths — e.g. the promotion of tolerance and the forging of a common identity across major cultural, linguistic and regional differences in Canada — to which some of our 'niche' expertise may be well placed to speak internationally. Canada is also perceived in manner that may, at certain times and places, make it a more trusted partner in delivering assistance that can be sensitive and highly political in nature. This would be further encouraged by an approach and largely demand-driven style in which Canadian organizations seek, in the main, to facilitate reform processes and to assist local actors in achieving their own agendas for democratic change.

Discussion paper prepared under
the auspices of the Democracy Council²¹⁹

The Canadian approach has two key elements. First of all, over the last twenty years we have developed a strong family of institutions doing this work. ... Secondly, we've developed over those years a distinct philosophy of cooperation. Canadians have a clear and distinct approach to cooperation that's appreciated by many of our partners. We support the efforts of people to strengthen their own democratic institutions; we don't attempt to export ours. We share our rich experience and ongoing struggles to reform and develop Canadian democracy, while acknowledging both our successes and our failures. We try to keep ideological baggage to a minimum, preferring results to rhetoric. Most importantly, we believe that democratic development should be practised democratically, between equals.

Robert Miller, President, The Parliamentary Centre²²⁰

[D]emocracy promotion is challenged by the growing perception in some parts of the world that democracy is not bearing fruit in terms of improving the day-to-day lives of the people. Setbacks will occur, but this does not mean we give up.

*In my view, there is no alternative to democracy. What is needed is support for the entire process of democracy building and for the system as a whole, based on each country's values, history and culture. **That moreover is our international trademark...***

former Chief Electoral Officer of Canada,
Jean-Pierre Kingsley²²¹

We should be able to provide the resources needed to empower partners. This is most often mentors, information, skills, knowledge or facilitation. Too often we substitute money for these things and are disappointed with the results.

As Canadians we bring values that are universal, welcome and valuable. Our institutions embrace respect, caring, inclusion, fairness and honesty.

While we seem frustrated with so many of our institutions they are the envy of many and an example to more. Our judicial system, public service, political parties, election systems, official language laws, free media, intergovernmental relations and above all our constitution are what make Canada envied and honoured around the world. ... In this area [of democratic development] few donors can provide the skills and experience that Canada possesses, it makes sense that Canada should make these a priority.

Ross Reid, former Progressive Conservative M.P.
and Deputy Minister to the Premier of Newfoundland and Labrador²²²

Canada often prides itself on having a generally positive image abroad as well as playing a distinctive role and influence in international relations. Indeed, DFAIT recently held a public electronic discussion forum (open from January 22 to March 30) that was headlined: "A Uniquely Canadian Approach to Democracy Promotion".²²³ Our first witness, Foreign Minister Peter MacKay contended that:

[Canada] enjoys some unique credibility and with it some unique opportunities. There is an enormous well of goodwill in the broader global context, and having outsiders assist us with democratic reform can be very sensitive. Therefore, Canada's reputation as a fair player confers clear advantages: we were never a colonial power; we do not have great power ambitions; our motives are not suspect; our agenda is not hidden; and as I said, there is a tremendous depth of goodwill for Canadians. It's partly because of our advocacy, but more so because of our active support for democratic values.²²⁴

The Minister went on to affirm the depth of institutional and individual experience and expertise that Canada offers to emerging democracies, and the accommodation of diversity that "brings Canadians, who are particularly sensitive to difficult cultural and social contexts, into a position of great ability to offer assistance."²²⁵ Positive qualities have been ascribed to Canadian approaches in a range of democratic development fields from electoral assistance to police training, democracy education, human rights and rule of law promotion, governance reform and civil society support.

While there is a certain amount of optimistic idealism involved in this characterization of Canada's role — the proof, as always, will be in the practice and long-term results — the Committee's Canadian and international witnesses generally concurred that more involvement by Canada in these fields is welcome, and that Canada can bring some comparative advantages to the hard long-term work of supporting democracy internationally. Jennifer Welsh, with whom the Committee met in London in October 2006, concludes in a forthcoming book that notwithstanding all of the hazards and inherent riskiness of such work — underscored by Ian Smillie in his testimony to the

Committee²²⁶ — “good governance has been identified as an area where Canada’s experience, combined with its perceived reputation as an ‘impartial donor’, provide the country with a comparative advantage with respect to other actors.”²²⁷

George Perlin, in suggesting that Canada could lead in establishing a “training program for practitioners, for people who want to make careers in this field, in the delivery of democracy assistance”, added: “We’re widely seen to be more sensitive of distinctive conditions in recipient countries, more open to local advice and engagement, and more inclusive in our relations with partners.”²²⁸ One can also point to the success of CANADEM, “Canada’s Civilian Reserve”, a 10-year old government-funded but low-cost non-profit NGO that has built up roster of 8,000 Canadians qualified for international assignments, with several divisions for different types of civilian deployments. Executive Director Paul Larose-Edwards told the Committee: “Will we get better? Yes, we will, because there will be more and more Canadians that register with us. I predict that there will be anywhere from 25,000 to 35,000 people on that roster ten years from now, so we will continue to figure out how to do that with not too much money.”²²⁹

Mr. Larose-Edwards emphasized that expanding CANADEM’s roster is not about creating jobs for Canadians, but about finding the right people with the right skills to be able to develop local capacities in recipient countries. As he put it, the kinds of people we like to roster and send out are “not looking to make a career out of staying there for years on end; they’re looking to develop local capacity.”²³⁰ He gave an example of where the skills of both specialized experts and new Canadians can be utilized in very difficult contexts:

In Afghanistan, we’ve been involved there and sending people over for almost five years now, quite apart from identifying experts for activities in Afghanistan. We deployed police experts and some judicial experts there. We’re also a major route for DND to recruit what they call cultural interpreters. These are Afghan Canadians. We’ve got a roster of 200 Afghan Canadians registered with us and screened. So DND approaches us to pick up these individuals to deploy alongside Canadian troops as key force magnifiers out there.

This is actually a bit of a segue to something that we’ve been looking to do, where we can, with limited resources — tap into more of those new Canadians to draw on their skill sets for them to go back, not as returning Afghans or returning Congolese, but to go back as Canadians with a particular knowledge and awareness of local culture that those of us who are born and raised in Canada just couldn’t possibly have. So our Afghan Canadians have been a huge success story. The Afghan government has picked them up directly from us, DND, Foreign Affairs, and a raft of international organizations.”²³¹

One matter that remains unclear to the Committee is how this established experience of CANADEM will relate to the new “Deployment for Democratic Development Mechanism” (DDD) which has been created under CIDA’s successor to Canada Corps, the Office of Democratic Governance, as described in Chapter 4. According to a CIDA description circulated to the Committee in January 2007, CANADEM will be eligible to bid

on the DDD contract. The bidding process appeared to be still underway when CIDA President Robert Greenhill appeared before the Committee in March 2007. As he told the Committee, the DDD:

[W]ill help CIDA recruit and deploy the best and brightest Canadian expertise in democratic governance and respond quickly to needs on the ground.

Right now, what happens is if within CIDA or another government department we identify a need from a country on a certain expertise...if a country comes to us and says they'd really like help in reforming their office of the auditor general, or they'd really like to establish an improvement in this or that area, actually calling upon and deploying that Canadian expertise can be cumbersome and lengthy. By having a democratic deployment mechanism, we'll be working with a Canadian partner — and this has actually gone out now through a request for proposal and through a competitive bid — to be able to quickly draw upon and provide the best thinking and the best Canadian expertise in these different areas of democratic governance.²³²

The CIDA Estimates Part III released on March 30, 2007 describe the DDD as follows: "This initiative will recruit and deploy Canadian democratic governance expertise in developing countries in response to requests from CIDA's geographic branches and in support of their development strategies. It will contribute to the expected results of these countries in the four elements of democratic governance, and in conflict prevention and peace building."²³³ According to information received by Committee staff from Mr. Larose-Edwards on April 2, 2007, CANADEM did not receive the DDD contract. The Committee's main concern is that this new CIDA mechanism be coherent with what is already being done by CANADEM on an independent low-cost basis.

Police training, judicial reform, elections, parliamentary strengthening, anti-corruption activities, and local governance are among the specific democracy-building sectors mentioned by witnesses as areas of Canadian experience and competence. The RCMP's Raf Souccar, Assistant Commissioner, Federal and International Operations, mentioned contributions made in Kosovo, Jordan, Afghanistan, Bosnia and Herzegovina, Ivory Coast, Haiti and Sierra Leone. He told the Committee that:

Canada now has the ability to become proactive in its approach to international police operations, working with other government agencies in a whole-of-government approach through the identification of areas of strategic interests and the development of personnel with the competencies necessary to respond to the challenges of working in these environments. What this means for the RCMP and our police partners is that we are now in a position to develop a cadre of police experts ready for international deployments. Our roster of skill sets can match specialists with particular missions that call for their talents. The result will be that these men and women will be available for more rapid deployments than in the past, and perhaps best of all, deployments will reduce the burden on the domestic policing capability of our agency and its partners. ... Through their efforts abroad, Canadian police export Canadian culture, values, and an established model of democratic policing.²³⁴

Mr. Souccar also mentioned as lessons of experience that sustained development requires planning for long-term commitment, and that "successful security sector reform requires strategies that target the equal development of judicial, police and corrections capacity."²³⁵ The Committee has made this point in its December 2006 report on Haiti.²³⁶

The Canadian Bar Association (CBA), in its testimony and submission to the Committee, noted that its International Development Committee "has delivered legal and justice reform and capacity-building projects in 29 countries across Asia, Africa, Central Europe, and the Caribbean."²³⁷ In recommending that Canada engage all elements of the legal system in promoting the rule of law, the CBA argued that Canada should proceed cautiously and critically according to best practices that include local ownership and engagement, noted that legal transplantation from one country to another does not work" and that "it seems that the majority of justice system aid goes into Supreme Courts, law ministries and other places which have little or no impact on the lives of the poor and disadvantaged."²³⁸ Nevertheless, the CBA concluded that Canada can bring positive attributes to the task:

Canada has both the expertise and the experience to take a larger role in promoting democracy and building the rule of law abroad. ... Internationally, Canada's bijuridical legal system (common law and civil law) is well-regarded and Canada's jurists well-respected. Canada's experience with participatory civil and criminal justice reform processes, land registry and aboriginal title issues, and restorative justice issues are all examples of the expertise we can share with the world. In addition, Canada has demonstrated the ability to work successfully in a field that requires significant political and cultural sensitivity. In short, with these assets working in its favour, Canada can and should do more.²³⁹

To take a specific example of Canadian judicial education expertise at work, University of Calgary law professor, and former chair of the board of Rights and Democracy, Kathleen Mahoney, told the Committee about a \$12 million judicial strengthening project in Vietnam of which she has been appointed the Canadian director:

What we're doing there is working very much step-by-step. It's a five-year project and right now it's in the needs assessment phase. I brought our overall work plan, which will have many, many outputs over the five years, everything from examination banks to codes of conduct, to textbooks on substantive issues, to pedagogical techniques and curriculum development for human rights seminars, involvement in civil society, techniques of doing that to assist the judges in developing understanding of ethnic minorities and their values and cultures, etc. So there's a whole range of activities and projects and outcomes that will occur over the next five years.

You see, one of the problems in this field so far is that a lot of judicial education has been very episodic. You go and have a conference for three days in some country in Africa and think when you walk away everything is going to change. It doesn't work that way. It's like educating anyone: you start off with curriculum and you have progress, development, you have evaluations and you have markers you're trying to achieve. So I think we're now into an era of a much more sophisticated approach to these issues.

I think we're seeing that the recipient countries are far more aware of how critically important the judiciary is, not just in the courtroom to dispense justice, but in developing public confidence in democracy. They're seeing the judiciary as an arm of it that must be developed along with governance structures in the mainstream.²⁴⁰

With respect to elections, in Chapter 4, we have already noted the internationally-recognized work of Elections Canada in nearly 100 countries since 1990. Former Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley elaborated on this in his testimony to the Committee:

Our activities range from sending a single expert to address one aspect of the electoral process to assembling multi-year, multi-country teams to undertake in-depth and ongoing analysis and assistance, to undertaking observation and accompaniment covering all areas of the electoral process. These initiatives have given us the experience that has proven instrumental in evolving a unique approach to international electoral assistance. Our approach is one of accompanying — therefore my use of the word “accompaniment” — electoral management bodies before, during, and after elections, and of helping them develop and strengthen institutional frameworks, skills, and autonomy, or independence, which are crucial building blocks to electoral democratic development.

This approach is an elastic model that allows for mutual learning.²⁴¹

Mr. Kingsley also agreed that basic civic education should become part of developing better electoral processes over the longer term. As he put it: “If we had a holistic approach to democratic approaches and to democratic development, we could start to address in a very significant way, at primary school and at high school, the flaws that need to be addressed in the electoral system or in the education system concerning elections.”²⁴²

Elections, of course, cannot achieve lasting results without development of the legislative bodies to which candidates for office are elected. Robert Miller, president of the Ottawa-based Parliamentary Centre emphasized to the Committee the key role of strengthening parliamentary institutions and of support from both government and the Parliament of Canada in that regard. As he testified, this means Canadian support for creating local capacity in the field. Speaking of the Centre: “Over the past 15 years, we have evolved into a Canadian-based international organization, with staff and offices delivering programs in many parts of the world. Leadership in the centre comes increasingly from people like Bunleng Men, who heads our program in Cambodia, and Rasheed Draman, who is director of our Africa program, based in our regional office in Accra, Ghana.”²⁴³

Mr. Draman, in a presentation to the February 15, 2007 “Dialogue on Canada’s Approach to Democratic Development”, gave an example of what is possible:

Under our Canada Fund [for Africa²⁴⁴] project — the Africa-Canada Parliamentary Strengthening Program, working through networks clustered around the policy areas identified earlier, we collaborate with policy institutions and civil society groups in Africa, to design and deliver programs aimed at building the capacity of parliamentary committees in the area of poverty reduction. We create linkages between MPs interested in fighting corruption (through national chapters of the African Parliamentary Network Against Corruption — APNAC) and local chapters of Transparency International. These linkages have proved very useful in a number of countries.²⁴⁵

Mr. Draman went on to mention work on gender issues in the political process, and, in regard to parliamentary budget and financial oversight, the establishment in October 2006 of a Learning Centre in the Parliamentary Centre’s Ghana office, which over the coming years will be a “Centre of Excellence on Parliamentary Training”. Significantly, he strongly credited Canada as the source of external support because: “Canada has a huge political capital by way of reputation around the world. Unlike other donors, Canada does not have any ‘**baggage**’. Canadians are warmly welcomed wherever we go. We need to ‘spend’ this capital and make a difference around the world by being innovative, responsive and above all, take risks.”²⁴⁶

The Committee takes this latter point to heart, and indeed we had confirmation of the importance of the Canadian contribution from the evidence of a delegation of senior African parliamentarians in November 2006. Mr. Augustine Ruzindana of Uganda, Chair of the African Parliamentarians Network Against Corruption, told the Committee: “Without the input of Canadian aid, it would not have been possible. ... Canada is playing a useful role, at least with regard to the African continent, in strengthening democracy.”²⁴⁷ Mr. Steve Akorli, a retired parliamentarian who is Co-Chair of the Coordinating Council of the Africa-Canada Parliamentary Strengthening Program, added:

Canada has helped Africa a lot. ... [In regard to Ghana] it took a country like Canada to come to our aid in building our capacity. ... Ghana’s parliamentary capacity and oversight in the areas of financing and poverty-related issues has deepened a lot.

The issue of gender activism has been elevated to a level you cannot imagine. The civil society within Ghana has come up with what it calls a “gender manifesto”. It looks at what can be done for women, to move from where they are to where they can have access to land, credit, and things that will give them a bigger voice.

These are the offshoots of the democratic experiment we have done over the past 15 years. We are very grateful to Canada for it.²⁴⁸

In terms of supporting stronger parliamentary oversight and anti-corruption activities, our colleague John Williams M.P. — who is Chair of the Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC) that was founded at a gathering in the Canadian House of Commons in 2002 — urged the Committee to emphasize the

importance of building parliamentary independence within partner countries. We will address strengthening the role of parliamentarians further in Chapter 7. As to GOPAC's work, Mr. Williams told the Committee:

GOPAC has one mission: to make parliaments more effective as democratic institutions of oversight of government. The organization has three pillars to support this mission statement. First is peer support for parliamentarians who are travelling the difficult and sometimes dangerous road of standing up against corruption. Second is education for parliamentarians. We send our young people to university to become lawyers, doctors, engineers, and accountants, but who trains the parliamentarians in the skills of oversight of government? Third is leadership for results. Talk is not sufficient. It is time that we as parliamentarians demanded accountability from our governments and took a leadership role in fighting corruption to ensure honesty and integrity in governance.²⁴⁹

In the area of improving local governance, which the Committee has already highlighted in Chapter 2, Canada has been active as well, notably through projects undertaken by the Federation of Canadian Municipalities (FCM). As its acting president Gord Steves told the Committee: "We currently manage 10 programs in Africa, Asia, and Latin America. Our annual program budget currently is \$12 million, which employs 35 staff. In 20 years, we've worked in 44 countries in Africa, Asia, Latin America, and the Caribbean, and we are currently working in 18 countries as we sit here right now. We are involved with more than 2,500 municipal volunteers; currently 15 volunteer practitioners for each calendar day."²⁵⁰

The FCM, which is funded by CIDA, sees Canada as being an international leader in this field along with the Netherlands. According to Brock Carlton, Director of FCM's International Centre for Municipal Development, the attempt is to create long-term collaborative partnerships "supporting the strengthening of existing institutions and supporting their capacity to respond to the needs of their community."

Another element of this is the peer-to-peer. When we are working overseas we are not bringing development professionals who go to Uganda for two weeks, do a nice report, and then they're on an airplane to some other place for another report. We're bringing the folks who do the work here in Canada and they're volunteering their time to go and sit down with the folks who do the work in Kampala, Nairobi, or anywhere else where we're working. They're the people who really do the work. They are bringing the real Canadian experience. They're not saying, we do it in Canada the way it should be done and you should follow what we do. What they're saying is, we've got a certain experience and we in Canada have come to a certain place in our development because of that experience, and because it's so practical, we can work through and help solve your problems in your context in the way that makes sense in your community. It's very much a practitioner based approach.²⁵¹

The FCM also shared with the Committee its proposed "Global Program for Local Governance" (which would involve \$12 million annually for five years), and which has been the subject of "difficult conversations" with CIDA. As Mr. Carlton put it: "Currently we're working with CIDA on a variety of projects, but there's no continuity over the long term. Projects come, projects go, but there's no long-term strategy or long-term perspective on

how to engage the municipal sector in Canadian interest overseas.”²⁵² This seems to be a more general problem in the democratic development field. As Robert Miller of the Parliamentary Centre told the Committee: “Democracy is a complex of institutions, practices, values... that develop slowly. It follows that assistance to democratic development must go beyond the relatively short-term, project-by-project approach that has characterized international assistance in the past.”²⁵³

The Committee will address the elements of giving Canada the elements of an enhanced coherent and long-term strategic approach to supporting democratic development in Part III of this report. We will do so knowing that the above is far from being an exhaustive list of Canadian capabilities at work in the areas of democratic development. Indeed CIDA’s own written submission on “democratic governance” given to the Committee in October 2006 indicated a sample of numerous projects and programs in many countries — perhaps too many — carried out under its sub-sectors of “freedom and democracy”, “human rights”, “accountable public institutions”, and “rule of law”.

It is the question of overall impact and visibility that lingers. On the one hand, we are told that Canada is well-regarded internationally, that Canada has something special to offer, that there are skilled Canadians interested and involved in this field; on the other that Canadian support spread thinly in many places often receives little notice, and that Canada is still punching below its weight in this field.

The contradiction was particularly apparent in the testimony of Kevin Deveau, then a Member of the Legislative Assembly of Nova Scotia, who has done extensive work with the U.S. National Democratic Institute and who in March 2007 has taken up a full-time position with the UNDP in Vietnam. In response to a question he told the Committee:

From my perspective and that of others in the field, Canadians are doing great work, and Canada has something to offer that no other country can. You'll be amazed at how many Canadians are doing this work, particularly for American organizations, because the Americans have a system that is very similar to maybe Latin America but isn't commonly used in Europe, or in Africa, or in Asia. Our system, our parliamentary system, is much more common, and Canadians have a much better opportunity, based on our experience politically, to provide input.²⁵⁴

Yet in earlier remarks he had bluntly stated:

One of the things I want to say from being in the field is that Canada is not a serious player in the area of democratization development. When you look at countries such as the United Kingdom with its Westminster Foundation for Democracy, the Americans with NED, NDI, and IRI, the Germans with their Stiftungs, and others, most people would say that Canada has not even begun to present itself at an international level in the areas particularly of parliamentary and executive and political party development.²⁵⁵

The Committee will return to this issue and propose its own solution in Chapter 7.

A further “serious player” issue has been the diffusion of Canadian assistance — too little aid dispersed over many places. As Mr. Deveau expressed it: “I like the concept of Canada focusing on a few countries but investing significant funds in them. Again, from places like Kosovo and others, I can say that \$2 million or \$2.5 million Canadian can get you to be the most significant funder and can develop an impressive role for Canada in those countries. So instead of a scattergun approach where you may have 30 or 40 countries, I would recommend that the mandate be on intensive support for ten countries or so, so you end up having a significant impact in those countries.”²⁵⁶

The Committee realizes that making such choices will not be easy. But we believe that there is more background work on this which must be done in order that policymakers can make decisions based on the fullest information. Indeed, we note that the Discussion Paper prepared for the Democracy Council sets out a series of pertinent questions in this regard:

Identifying Canadian strengths or areas of comparative advantage might be done in different ways. One might ask: (1) what sort of experience and expertise has Canada accumulated through its aid programs and arms-length aid other institutions, and where, in that regard, has Canada built expertise that perhaps distinguishes it from other countries? A second question might be: (2) What are the unique aspects or strengths of the Canadian democratic system itself and how are these aspects reflected or focussed in the kinds of assistance that Canada delivers? Another approach might be to ask: (3) Are there particular geographic regions or institutional fora in which Canada has particular strengths or advantages, or a history of positive engagement on which to build?²⁵⁷

Good questions, to which the Discussion Paper drops suggestive hints, but does not answer. The Committee believes that policy-relevant analytical work still needs to be done if the potential of Canadian capabilities and possibilities in democracy aid is to be more fully realized over the longer term.

Recommendation 6

The independent evaluation of existing Canadian democracy assistance funding that we have proposed in Recommendation 3 should include an assessment of those sectors in which Canadian democracy aid has been most effective, and in which Canadians have the greatest capacity to contribute their skills.

Recommendation 7

In terms of actually deploying Canadian expertise abroad, the evaluation should ascertain whether there is coherence among all publicly funded activities being undertaken by Canada.

Recommendation 8

In addition, recognizing that global needs in this complex field are vast, the evaluation should provide some indication of which countries might most benefit from a concentration of Canadian efforts.

Notes to Chapter 5

- 219 "Elements of Democratic Governance Discussion Paper, June 2006, p. 3 (available on-line at: <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/cip-pic/library/Discussion%20Paper%20-%20Elements%20of%20Democratic%20Governance.pdf>).
- 220 *Evidence*, Meeting No. 18, October 2, 2006, p. 11.
- 221 *Evidence*, Meeting No. 26, November 1, 2006, p. 11, emphasis added.
- 222 Presentation to the "Dialogue on Canada's Approach to Democratic Development", 15 February 2007, p. 2. From 1994 to 2003, Mr. Reid served with the U.S. National Democratic Institute for International Affairs in Ukraine, Ghana, Kosovo, and Afghanistan.
- 223 For details see: <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/library/democratie-en.asp> .
- 224 *Evidence*, Meeting No. 17, September 27, 2006, p. 2.
- 225 *Ibid.*, p. 3.
- 226 *Evidence*, Meeting No. 39, February 1, 2007.
- 227 Jennifer Welsh, "Conclusion", in Jennifer Welsh and Ngaire Woods, eds., *Exporting Good Governance: Temptations and Challenges in Canada's Aid Program*, University of Toronto Press, Toronto, 2007 forthcoming. Cited with permission of the author.
- 228 *Evidence*, Meeting No. 19, October 4, 2006, p. 2.
- 229 *Evidence*, Meeting No. 23, October 24, 2006, p. 8.
- 230 This corresponds to a caution expressed by Jennifer Welsh about overseas promotion of good governance: "how can Canadian policy-makers guard against the more negative aspects of technical assistance — namely, the tendency among donors to advance opportunities for their own consultants, private sector and civil society actors, and academic experts?" (See Welsh, "Conclusion", op.cit.)
- 231 *Evidence*, Meeting No. 23, October 24, p. 3.
- 232 *Evidence*, Meeting No. 43, March 1, 2007, p. 12.
- 233 *CIDA Report on Plans and Priorities 2007-2008 Estimates Part III*, p. 40.
- 234 *Evidence*, Meeting No. 35, December 6, 2006, p. 11.
- 235 *Ibid.*
- 236 SCFAID, *Canada's International Policy Put to the Test in Haiti*, Ottawa, December 2006.
- 237 "Sustaining Democracy through the Rule of Law", January 2007, p. 1; see also *Evidence*, Meeting No. 38, January 30, 2007.
- 238 *Ibid.*, pp. 6-7.
- 239 *Ibid.*, p. 9.
- 240 *Evidence*, Meeting No. 41, February 20, 2007, p. 3.
- 241 *Evidence*, Meeting No. 26, November 1, 2006, p. 10.
- 242 *Ibid.*, p. 15.
- 243 *Evidence*, Meeting No. 18, October 2, 2006, p. 11.
- 244 The \$500 million Canada Fund for Africa, which comes under CIDA, was created by the Government of Canada following Canada's hosting of the G8 Kananaskis Summit in 2002. For more details see: <http://www.acdi-cida.gc.ca/canadafundforafrica> .
- 245 Rasheed Draman, Talking Points for Democracy Day, "Building Strong Democratic Institutions through Parliamentary Strengthening", p. 1.
- 246 *Ibid.*, p. 2, emphasis in original.
- 247 *Evidence*, Meeting No. 27, November 7, 2006, pp. 1-2.

-
- 248 Ibid., p. 2.
- 249 *Evidence*, Meeting No. 38, January 30, 2007, p. 12.
- 250 *Evidence*, Meeting No. 42, February 27, 2006, p. 12
- 251 Ibid., p. 13
- 252 Ibid.,
- 253 *Evidence*, Meeting No. 18, October 2, 2006, p. 11.
- 254 *Evidence*, Meeting No. 38, January 30, 2007, p. 13.
- 255 Ibid., p. 10.
- 256 Ibid., p. 13.
- 257 "Elements of Democratic Governance Discussion Paper", June 2006, p. 15-16.

PART III NEW DIRECTIONS FOR CANADIAN POLICY

At this point in time, there is a need for more effort and there is also need for new thinking and approaches in democracy promotion.

Vidar Helgesen, Secretary-General, International IDEA²⁵⁸

In Parts I and II of the report, the Committee has tackled a range of conceptual and comparative issues in democracy support, as well as looking at the evolution of Canadian involvement in assisting democratic development and the assets that Canada can bring to this complicated field. We have argued that much more needs to be done to generate practical knowledge of what constitutes effective democracy assistance — ideally knowledge that is shared among donors and applied to practices that are better coordinated — as well as to evaluate the effectiveness of sums that are already being spent for this purpose.

The Committee also believes that Canada can and should be doing more to promote democratic development. In this part of the report, we therefore turn our attention to the questions of substantially upgrading both Canada's political commitment to democracy support and the financial resources which Canada devotes to democracy assistance activities in other countries, bilaterally and through multilateral channels. To that end, we propose at the government level the establishment of a comprehensive and coherent policy framework on Canadian support for democratic development as a Canadian international policy priority. We further propose the establishment of a major new arms-length Canada foundation for expanded international democratic development initiatives as a key recommendation of the report. We also address new Canadian actions in important sectors — including that of political party development — and in the different and difficult contexts for democracy support that challenge the resolve of all who are committed to advancing the cause of democratic development on a global basis.

CHAPTER 6 MAKING SUPPORT FOR DEMOCRACY A KEY CANADIAN INTERNATIONAL POLICY PRIORITY

The world needs more, not less, Canadian leadership and action with respect to international democratic development efforts.

Grant Kippen, former NDI director for Afghanistan²⁵⁹

Why should democracies bother with promoting their form of government in other parts of the world? The answer is not simply that it corresponds to our highest ideals of government, but also that it serves our national interests. Democracies are more peaceful. They govern their economies better, and they make better trading partners.

- Professor Jeffrey Kopstein²⁶⁰

[W]hat is the record of Western governments and international institutions? Despite all the policy statements and declarations, how serious are they about democracy promotion?... there is considerable evidence that the rhetoric about democracy promotion is not matched by the reality of actual support.

Professor Gordon Crawford²⁶¹

Canada has always paid lip service to the value of democracy promotion — what democracy has not? — but unlike trade promotion or the responsibility-to-protect principle, it has never been a fundamental of Canadian foreign policy.As in so many other areas of international policy, on democracy we talk a good game, but the Government of Canada has very limited capacity.

Thomas Axworthy, Chair, Centre for the
Study of Democracy, Queen's University²⁶²

As the Committee indicated in the report's first chapters, democracy promotion is not an uncontested foreign policy objective given the current controversies and challenges that surround it, notably in the Middle East. Although Foreign Minister, Peter MacKay, was confident that the "vast majority of Canadians will agree that democracy should be a high priority for our foreign policy"²⁶³, Jeffrey Kopstein acknowledged that "many Canadians tend to be wary of democracy promotion."²⁶⁴ We believe that support for international democratic development, using a universal human rights-based approach as we have defined it in Recommendation 1, will alleviate those concerns. **Democracy promotion in this sense can be compellingly affirmed to be in the Canadian and the global interest.**

Moreover, virtually all of our witnesses were positive about Canada's role in assisting democratic development. None argued that Canada should be doing less in this field. Many argued that Canada should be doing considerably more and we will examine their proposals for doing so in the next chapters, contributing our own ideas as well.

First, however, the Committee believes that there must be the political leadership in place and clear, coherent policy direction applied across the federal government. Mindful of the citation from Crawford above, that direction must not only be declaratory but must be manifested in concrete action in support of the stated policy goals.

The Committee agrees with Minister MacKay that: "Canada's commitment to democracy extends well beyond politicians, diplomats, and development experts. Democracy involves our whole society, all of Canada. From our universities to our faith-based organizations, from our professional associations to our political parties, we should mobilize Canadian society in promoting democratic values."²⁶⁵ At the same time, government leadership is essential since most of the funding for democracy support will be from public sources. Moreover, it is essential that the Canadian government speaks with one voice and conveys consistent messages in regard to democratic development. Uncoordinated or incoherent actions will weaken Canadian support for democracy abroad.

At present, Canada lacks a comprehensive policy framework on democracy assistance. It is our expectation that this report will spur the articulation of such a framework making support for democratic development a key priority of Canada's international policy.

Recommendation 9

Accompanying its comprehensive written response to the recommendations in this report, the Government should outline a comprehensive "whole-of-government" and "whole-of-Canada" policy framework on Canadian support for international democratic development. This framework should as a minimum:

- **Commit to making support for democratic development a key priority of overall Canadian international policy;**
- **Set out a broad conception of democratic development and common Canadian policy objectives in this field;**
- **Commit to providing multi-year funding sufficient to address those policy objectives and to finance the instruments chosen to implement them.**

At the government's own policy and program level, it should ensure that it has the means to respond effectively and coherently to the evolving challenges of democratic

development. At present, the government has a small Democracy Unit within DFAIT which was established in 2006. In keeping with the priority attached to democracy support as government policy, the Unit could be enhanced and represented at a higher level within DFAIT's policy planning structure. (It might also be advisable to create a policy coordination capacity within the Privy Council Office (PCO) in order to ensure there is coherence among all Canadian government activities in the area of democracy promotion.)

Most government funding for democratic governance programs currently comes from CIDA's budget. The Committee will propose a major new arms-length funding instrument for democracy support in the next chapter. However, CIDA will continue to be an important player in terms of democracy assistance programs. It has created an Office of Democratic Governance in October 2006, the functions of which were elaborated on by CIDA President Robert Greenhill in his testimony to the Committee in March 2007, and in the *CIDA Report on Plans and Priorities 2007-2008 — Estimates Part III*, as we have discussed in Part II of the report.

The Committee also takes note that Bill C-293, *An Act respecting the provision of development assistance abroad*, was passed on division by the Committee in December 2006, and passed third reading on division in the House of Commons on March 28, 2007. If this bill eventually becomes law, it will, for the first time, give a legislative mandate to CIDA. Bill C-293 makes poverty reduction a priority of Canada's ODA and also includes accountability elements. We have argued strongly in Chapter 2 that democratic development and poverty-reducing socio-economic development are integrally linked. Hence, under any likely future scenario, we do not foresee any conflict with democratic governance remaining part of CIDA's mandate.

With respect to strengthening the accountability of all Canadian aid, we note that the Government has underlined this aspect in budgeting an increase of \$900 million for foreign aid over the next two years. As the Budget Plan released on March 19, 2007 states:

[T]his Government will examine options to ensure the independent evaluation of our aid program, providing parliamentarians and Canadians with an objective assessment of the results we achieve with our international assistance. It will provide the knowledge to better understand the results we are achieving, so that the Government can make more effective choices about our aid spending. This Government will provide Canadians with reporting on a more frequent basis that is easier to understand, including report cards on our effectiveness in individual countries.²⁶⁶

In that context, the Committee believes that CIDA's Office of Democratic Governance should make available to Canadians as much information as possible on what CIDA funding is accomplishing in the area of democratic development. CIDA funding of what it categorizes as democratic governance should be part of the independent evaluation of Canada's aid program that the government has indicated it will undertake. Moreover, the government's plans regarding this independent evaluation should take into account the Committee's recommendations calling for a comprehensive independent assessment and evaluation of all existing Canadian support to democratic development.

Recommendation 10

The government should ensure that all government activities in the area of international democratic development are carried out on a coherent basis.

Recommendation 11

The government should ensure that CIDA, through its Office of Democratic Governance, makes available to Canadians as much information as possible on what CIDA funding is accomplishing in the area of democratic development. Moreover, the government's plans for the independent evaluation of Canada's aid program should take into account the Committee's recommendations calling for a comprehensive independent assessment and evaluation of all existing Canadian support to democratic development.

Finally, there is the question of the future role of the Democracy Council, which currently brings together senior executives of DFAIT, CIDA, and six independent arms-length bodies as already referred to in previous chapters. At present, it is a limited informal forum for the sharing of information and good practices among participants. How should it evolve? A background note prepared for the Council-sponsored "Dialogue on Canada's Approach to Democratic Development" of February 15 2007 states that:

The Council is currently examining options to evolve into a more permanent structure that will facilitate the involvement from a wider Canadian community of practice in democratic governance. The Council will engage other democracy promotion organizations with the aim of enlarging the community of practice in this area.²⁶⁷

In terms of broadening the consultative aspect of the Democracy Council, the Committee was told by one witness, Fergus Watt of the World Federalist Movement — Canada, that : "We feel it is deficient because it doesn't involve a sufficient number of civil society organizations. ... To get critical feedback in a consultative process, you need to consult more than just the organizations that are also getting their funding from government."²⁶⁸

A January 2007 submission from the Parliamentary Centre suggested that the Democracy Council "should become a useful instrument for strengthening the Canadian voice and ensuring that it is heard internationally through the following developments:

- By expanding the membership of the Council to include the full range of Canadian organizations directly engaged in the promotion of democracy internationally;

- By having the Council convene public meetings of Canadian scholars, governmental and non-governmental experts, politicians and policy makers with international counterparts to promote understanding of the challenges of democratic development and define where Canada can provide leadership;
- By giving the Council the mandate and resources to support Canadian governmental and non-governmental engagement in international forums on democratic development.²⁶⁹

The most extensive proposal on future development of the Democracy Council came from Rights and Democracy, the arms-length body established by Parliament in 1988. Their submission argued:

Between the status quo and the creation of a centralized system of democracy promotion, there is a place and need for dialogue and convergence between the Canadian government and independent or arm's length institutions devoted to international democratic development. In the last year, such an initiative was put forward: the Democracy Council. Over time, this Council could be expanded, refined and developed along the following lines:

1. A consortium of independent and arm's length Canadian institutions created by Parliament should meet two times a year with the following objectives:
 - To share information on their respective plan of action, research needs, best practices in knowledge creation and transfer, policy and institution development in order to further consolidate a common knowledge base, build strategic partnerships and convergence of action;
 - To define, when politically desirable and possible, convergent or joint programs for a given country or region;
 - To share information concerning national, regional and international development that may affect Canadian institutions or orient their activities;
 - To reflect on Canadian policies, objectives and priorities in the area of international democratic development and introduce joint proposals to the Canadian government.
2. **Two times a year, we propose that this consortium of independent or arm's length institutions meet with Canadian authorities (interdepartmental committee or any other formula) with the following objectives:**
 - To share with government authorities the content of their work and recommendations;

- To be informed or planned governmental policies, objectives and priorities;
- To identify specific initiatives that call for urgent action;
- To contribute to policy coherence.²⁷⁰

The Committee agrees that an enlarged Democracy Council process could contribute to useful policy consultation, to greater coherence of efforts among Canadian organizations engaged in democracy support activities, and to more international impact. However, the Committee believes that this evolution should take place within the context of the establishment of a major new arms-length instrument for Canadian democracy support, to which we now turn.

Notes to Chapter 6

- 258 Testimony before the Canadian Senate Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, *Evidence*, Issue No. 11, Meeting of February 20, 2007, p.7.
- 259 Brief to the Committee of October 9, 2006, p. 1.
- 260 *Evidence*, Meeting No. 19, October 4, 2006, p. 3.
- 261 Crawford, "Facilitating Democratic Reforms: Learning from Democratic Principles", presentation summary to the "Dialogue on Canada's Approach to Democratic Development", February 15, 2007, p. 5.
- 262 *Evidence*, Meeting No. 19, October 4, 2006, p. 10.
- 263 *Evidence*, Meeting No. 17, September 27, 2006, p. 3.
- 264 *Evidence*, Meeting No. 19, October 4, 2006, p. 3.
- 265 *Evidence*, Meeting No. 17, September 27, 2006, p. 3.
- 266 Government of Canada, *Budget Plan 2007*, p. 263, available online at: <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007e.pdf>.
- 267 "The Democracy Council", Background note circulated to the 15 February 2007 Dialogue on Canada's Approach to Democratic Development, p. 1.
- 268 *Evidence*, Meeting No. 40, February 13, 2006, p. 16.
- 269 "Strengthening Canadian Leadership in Democracy Promotion", The Parliamentary Centre, Robert Miller, President, January 11, 2007, p. 4.
- 270 "Promotion and Protection of Democracy: Policies and Perspectives for the 21st Century", Presentation of Jean-Louis Roy, President, October 2, 2006, pp. 33-34, emphasis in original.

CHAPTER 7 MOVING CANADA'S DEMOCRACY SUPPORT TO A HIGHER LEVEL — ESTABLISHING AN INDEPENDENT CANADA FOUNDATION FOR EXPANDED INTERNATIONAL DEMOCRATIC DEVELOPMENT INITIATIVES, NOTABLY IN THE AREAS OF POLITICAL PARTIES, PARLIAMENTS, CIVIL SOCIETY, EDUCATION AND MEDIA

[B]ecause Canada lacks a central democracy assistance organization, Canadians contribute to other organizations and other countries' aid and foreign policy objectives. This means that Canada is losing some of its best and brightest democracy practitioners, who therefore contribute primarily to U.S. or European foreign policy priorities...

A Canadian-based democracy institution, with its experience in a federal, ethnically diverse, multilateral, and bilingual country, would be welcome into the international democracy promotion community and would have a significant impact in assisting developing countries.

David Donovan, Research Director,
Queen's University Centre for the Study of Democracy²⁷¹

Canada has many unique things to offer. However, despite the wealth of talent... despite Canada's unique contributions, Canada's actual efforts remain disparate, underfunded and anonymous. Perhaps more importantly, there is little sense of Canadianness and almost no effort to promote [a] Canadian contribution to democracy promotion as part of Canada's international identity. ... I do not find that I have many Canadian counterparts. While it is admirable that Canada has exported so many individuals who thrive within international organizations, little or no credit accrues to Canada as a result of their activities.

Leslie Campbell, Senior Associate and Regional Director,
Middle East and North Africa Programs,
U.S. National Democratic Institute for International Affairs²⁷²

The Committee believes that Canada should be a major-league player in the provision of international democratic development assistance. Yet, while Canada's disparate efforts are often recognized by others, Canada is still not the large-scale actor that it should and could be in this field. As Professor Lisa Sundstrom of the University of British Columbia has put it:

Canada's role in support for democratic development overseas has been timid and small, but where it has been attempted, recipients of Canadian assistance have generally come away with positive impressions and an increased capacity to strengthen democracy in their local contexts. ... The key task before the Canadian government is to render that role distinctive, clear and less hesitant.²⁷³

The Committee has come to the conclusion that more is needed than incremental increases in support to an array of small organizations already operating in the area of democratic development, usually with CIDA funding. Furthermore, we believe that Canada should become active in sectors such as political party development where we have not been engaged to date, and should be more involved in expanded initiatives in other areas of democratic development through a funding channel that is at arms length from government.

The Committee acknowledges that many existing organizations are doing good work and that some witnesses have expressed reservations about the creation of any large new entity. For example, Rights and Democracy, which has an existing Parliamentary mandate as discussed in Chapter 4, argued:

[W]e strongly believe that a centralized system could become a bureaucratic monster, could undermine the existing plurality of approaches, dialogues and activities that together produce significant results with our partners and, ultimately, could undermine Canada's credit and credibility around the globe. I know no other country that has adopted such a centralized system. Before creating new institutions, existing mandates should be completely assessed and fully supported.²⁷⁴

In a further submission to the Committee in early April 2007, the current president of Rights and Democracy, Jean-Louis Roy, referred to a next statutory review of the organization in 2008 which he hoped would result in the "recognition of our institution as the central Canadian instrument for the promotion of human rights and democracy in the world." But at the same time he acknowledged: "In the past, I believe that our institution had dangerously neglected the democratic development portion of its mandate."²⁷⁵

Rights and Democracy's first president Edward Broadbent told the Committee that, instead of a new institution, more resources should be given to this arms-length institution with all-party support, and noted that during his tenure as president each of the political parties was represented on its board.²⁷⁶ In a subsequent November 2007 submission to the Committee, Rights and Democracy proposed to create a "special Political Party Development Unit" on a trial basis.²⁷⁷ Referring to both Rights and Democracy and CIDA's new Office of Democratic Governance, Ian Smillie stated that: "I've never understood why we need more institutions when we have institutions that are already there. If it's not doing the work that's wanted or needed, then it should be given the mandate and the marching orders to do it."²⁷⁸

Similarly, the Parliamentary Centre, a body with a long relationship to the Canadian Parliament, argued in a January 2007 submission to the Committee that the government should “invest carefully and strategically in strengthening the work already being done by Canadian governmental and non-governmental organizations. Better an improved policy than a new organization.” At the same time, the Centre proposed a series of policy initiatives: an expanded Democracy Council; a linkage of CIDA’s democratic governance work to sustainable human development; a Democracy Partners Research and Study Program; the establishment of “Democracy Canada Centres attached to some Canadian Embassies in countries or regions where the struggle for democracy is deemed to be especially important to Canadian interests”; making the Parliamentary Centre a “centre of excellence in parliamentary development”; creating a “Centre for Political Party Exchange” that would have its own board of directors while maintaining “a close working relationship with the Parliamentary Centre.”²⁷⁹

The Canadian Bar Association also argued in its submission to the Committee that: “No one organization can or should deliver international assistance in every field. In this respect, the best means for Canada to contribute to the overall international effort of democratic development would be to enhance the capacity of existing Canadian organizations to take on a greater role internationally. This also includes improving the knowledge and expertise within the Canadian government to produce effective programming in the rule of law area.”²⁸⁰

The Committee is mindful of these concerns and cautions that have been expressed. We certainly do not want to create some kind of all-encompassing “bureaucratic monster” that overlooks or replaces the work of existing Canadian organizations.²⁸¹ But, as part of increasing Canada’s overall international assistance, we do want to add significant new capacity to Canada’s contribution to international democratic development. Frankly, we are not convinced that minor modifications and additions to the status quo will do the job. As we have already noted, it concerns us greatly when we hear the following from a witness like Kevin Deveau, a Canadian legislator with both extensive experience working internationally with non-Canadian organizations and familiarity with the Canadian organizations — “One of the things I want to say from being in the field is that Canada is not a serious player in the area of democratization development.”²⁸²

The Committee does not believe that an incremental sprinkling of resources across an array of small organizations will be good enough to make Canada a “serious player”, nor do we want to pick and choose among a plethora of proposals from different organizations asking for additional funding. We think that the allocation of resources for additional initiatives is best done through an independent expert assessment process carried out by a substantial new arms-length Canada foundation which we will propose specifically for the purpose of supporting democratic development in the field. We believe now is the time to move Canada’s efforts to this higher level.

Before elaborating on that, the Committee has received important related testimony observing that something is missing in Canada’s instruments to advance democracy, and

that this something extra should be independent from government. In one of our earliest hearings, Professor Jeffrey Kopstein told the Committee:

The government should probably not get involved directly in promoting democracy. It should probably get involved through the creation of something like a Canadian endowment for democracy, an arm's-length organization that would be... in effect, a crown corporation that would be separate from the ministries per se.²⁸³

The same day, the Committee heard detailed testimony from Thomas Axworthy arguing that: "Canada lacks a central democracy assistance organization. But Canada has a wealth of knowledge and professional expertise grounded in Canadian values that could make a real and meaningful contribution to democracy assistance initiatives." Mr. Axworthy's explained his proposal as follows:

A Canadian-based democracy institution — Democracy Canada — grounded in a federal, ethnically diverse, multilateral and bilingual country would be welcomed by the international democracy promotion community. This new institution should have the following features:

- Democracy Canada should be an independent organization reporting to and accountable to Parliament and a Minister. It should not be part of any department.
- The mission of Democracy Canada would be to promote and enhance democracy abroad. Democracy Canada would employ a network of experts to provide practical experience in areas of democratic development to their counterparts in partner countries. Democracy Canada's activities would focus on political party assistance, including training in campaigns, electioneering, and media relations, which would introduce a tool largely absent from Canadian foreign policy. Programs would also include enhancing democratic transparency, election monitoring, promoting civic participation (especially among women), and assisting in the building of democratic institutions.
- The focus on political party assistance, election preparation, training and mechanics would distinguish the Institute from the legislature mission of the Parliamentary Centre and the civic education mission of the International Centre for Human Rights and Democratic Development.
- The Board would consist of 12-15 members drawn from nominees of parties sitting in Parliament, international partners, and experts in democracy promotion. Replicating a successful aspect of the International Development Research Centre (IDRC), one third of Democracy Canada's board would from international partners. The Board would have the fiduciary responsibility for Democracy Canada.
- The Institute would also be governed by an advisory Democracy Canada Council consisting of members from the democracy and governance community of Canada. An annual Democracy Canada conference would be held to bring

together the Canadian and international democracy assistance community to promote mutual learning, the dissemination of best practices, and to help coordinate Democracy Canada's future objectives and priorities.

- The Institute would develop its own programs and staff but also partner with others in the field. It should have an annual budget of \$50 million, both to fund worthwhile projects by its partners and to undertake its own activities. Democracy Canada would also be allowed to fund proposals for international work submitted by Canada's political parties, but it would not automatically allocate a portion of its funding through the existing party structure.
- Democracy Canada's permanent bureau staff, in addition to program coordination and management, would undertake a research function to gain an understanding of the local context of Democracy Canada's partner countries. To enhance its effectiveness, Democracy Canada would work with existing Canadian and international organizations such as the IDRC, as well as with organizations within its partner countries to inform its programs.
- Democracy Canada would coordinate Team Canada Democracy delegations around a key Canadian foreign policy objective. With Democracy Canada, coordinated assistance could be provided to a partner country, including elements of political party assistance provided by the parties, legislative assistance from the Parliamentary Centre, electoral assistance from Elections Canada, and so on. Democracy Canada would maintain the overall focus of the delegation, and would be responsible for democratization programs in the partner country.²⁸⁴

It should be noted that the "Democracy Canada" proposal was made with full knowledge of what is being done by existing Canadian organizations including Rights and Democracy and the Parliamentary Centre.²⁸⁵

On the rationale for creating a new institution with all-party support, Mr. Kevin Deveaux first acknowledged that "there are a lot of organizations within Canada that are receiving money from CIDA and from the government and that are doing good work."²⁸⁶ He then went on to argue forcefully:

Canada needs a funding agency that specifically deals with democratization, that would provide grants and funding to organizations, much as the National Endowment for Democracy in the United States, the NED, does....

I'd like to see something like the Westminster Foundation in the UK. Whereas the Germans and the Americans have moved to partisan-based groups, I would recommend a multi-partisan group like the Westminster Foundation, one that would create a situation whereby all the parties could come together to do executive, judicial, and parliamentary development, and election monitoring and political party development.

[Canada]needs a made-in-Canada approach to foreign policy. If we're going to do that, then we need democratization development. We need to be able to have the funding that gives us access to the higher levels within government, civil society, political parties, and the judiciary.

Finally, I would like to say that there are a lot of Canadians who are doing this work on a full-time basis. They're doing it for British organizations. They're doing it for American organizations. They're doing it for the UN. They're doing it for the Commonwealth. There is a vast array of Canadians who've built up a lot of experience in this area, and listening to them, talking to them, I know that they often say they wish they could do this for a Canadian organization, that they wish we could have a Canadian version of NDI or the Westminster Foundation.²⁸⁷

Mr. Deveau added that there would be a role for “smaller contractors or subcontractors as well who could be involved in the process. And I think that is also something that would create competition and would allow for smaller organizations to have an opportunity to provide their expertise as well.”²⁸⁸ In other words, the best proposals put forward from the non-governmental sector should be able to get support through this new funding agency.

Having reflected on this matter, the Committee does not suggest either simply following the Democracy Canada idea or simply copying a version of some other country's organization. But we do agree that a made-in-Canada approach to assisting democratic development requires that a major new arms-length funding instrument be established that is devoted specifically to that purpose. We are not firmly set on a particular name for it, but for the purposes of this report, we will refer to it as a Canada foundation for international democratic development (the “Canada foundation”).

It is essential that the Canada foundation be fully independent of government, established by Act of Parliament after consultation with all political parties represented in the House of Commons. The Committee recognizes that the foundation will necessarily be primarily funded by public money (although it could also be permitted to raise money from other sources). Given that, along the lines of the IDRC, it should be accountable to Parliament through a minister — in this case the Minister of Foreign Affairs — who would table its annual report in Parliament. While we do not have a set amount of funding in mind (the world-renowned IDRC receives over \$100 million annually), we believe that it should be an amount sufficient to establish Canada as a world leader in the area of democratic development which, as we have underlined in Chapter 1, is integrally linked to the human development agenda as a whole. As far as the Committee is aware, other countries fund their democracy assistance organizations on the basis of annual appropriations. At the same time there should be a multi-year commitment made to the foundation, and the option should also be open to establish the foundation through a large one-time endowment.

As to the foundation's structure, it should be governed by a board of directors appointed by government on the basis of all-party consultations. In addition to being representative of the Canadian community of practice on democratic development, the board should include representatives of Canada's democratic institutions and political parties, which could be current or former Members of Parliament. As well, recognizing the international nature of this activity, as is the case with IDRC and Rights and Democracy,

the board could include some representatives from countries in which Canada has major democratic development assistance programs. The chair of the board and the president of the foundation should be chosen by the board itself not the government.

The foundation obviously should be a participant in the enlarged Democracy Council discussed in the previous chapter. It should co-sponsor with the Council at least annually a public conference on Canada's approach to democratic development. (The foundation could, of course, also convene other forums as appropriate on specific aspects of democratic development.) In addition, the foundation and the Council should collaborate on a public website which would make available to Canadians information resources on important issues in democratic development, the results of relevant research findings, country strategies, and evaluations of the effectiveness of Canadian democratic development assistance. In regard to generating better knowledge and evaluation that can assist the work of the community of practice, the Canada foundation could provide funding to a centre for policy in democratic development as suggested in Chapter 2, preferably operating as a subsidiary of the foundation.

Recommendation 12

The government in consultation with all parties in the House of Commons should establish an arms-length Canada foundation for international democratic development or equivalent having the following key elements:

- **The foundation should be established by Act of Parliament and, while maintaining its independence from government, should report to Parliament annually through the Minister of Foreign Affairs;**
- **There should be a multi-year commitment of resources to the foundation sufficient to put Canada among the world leaders in the field, with funding provided either by annual appropriations or as a one-time endowment;**
- **The foundation should be governed by a board of directors appointed by government on the basis of all-party consultations;**
- **The foundation's board should be representative of the Canadian community of practice on democratic development, should include representatives of Canada's democratic institutions and political parties, which could be current or**

former Members of Parliament, and could include some representatives from countries in which Canada has major democratic development assistance programs;

- The president of the foundation and the chair of its board should be chosen by the board itself not by the government.

Recommendation 13

The Canada foundation for international democratic development should be a participant in the enlarged Democracy Council as discussed in Chapter 6 and should co-sponsor with the Council at least annually a public conference on Canada's approach to democratic development.

Recommendation 14

The Canada foundation for international democratic development should also be the means to support the generation of better knowledge and evaluation to assist the work of the community of practice. It would provide funding to a centre for policy in democratic development as suggested in chapter 2, preferably operating as a subsidiary part of the foundation. Furthermore, the Canada foundation for international democratic development and the Democracy Council should collaborate on a public website which would make available to Canadians information resources on important issues in democratic development, the results of relevant research findings, country strategies, and evaluations of the effectiveness of Canadian democratic development assistance.

In the Committee's view, the foundation should have a broad mandate to assist new democratic development initiatives, based on the Canadian approach to democratic development that we have recommended in Chapter 1. In particular, the foundation should address several areas where Canadian support to date has been lacking or insufficient: developing a role for political parties and strengthening the contribution of parliamentarians; expanding the role of civil society, education and of independent, free media.

7.1 Developing a Role for Political Parties and Strengthening the Contribution of Parliamentarians — Creating a Canadian Centre for Multiparty and Parliamentary Democracy funded through the Canada Foundation

Political parties have long been considered essential to the process of democratic development, yet Canada has never been involved in aiding political party development. The Committee believes that this should change, with a new all-party instrument being created supported by the independent Canada foundation we have recommended. At the

same time, we are fully aware of the challenges of political party aid. Even as parties have proliferated in emerging democracies, Thomas Carothers observes in a new book, *Confronting the Weakest Link*, that: "Throughout the developing and postcommunist worlds, political parties are held in extremely low regard; in most of these countries they are the least respected or trusted of any public institution."²⁸⁹

John Graham told the Committee:

Very troubling in Latin America is evidence that popular confidence in the democratic system is eroding. That has little to do with the electoral process and much to do with the failure of expectations engendered by the promotion of democracy in the eighties and the collapse of respect for political parties — a bad situation, as political parties are of course the indispensable machinery of democracies. Canada, especially through parliamentary networking and through the OAS, can do more to help parties and parliaments rebuild.²⁹⁰

Former Chief Electoral Officer, Jean-Pierre Kingsley, noted: "It is important to have coherent and well-considered approaches. The growing interest in supporting political parties, for example, needs to be considered carefully."²⁹¹ He added in testimony: "The word of caution I was trying to sound is that others have attempted and others continue to support particular political parties when they're abroad. ...If there's a general approach and you get the expertise, but it's shared equally amongst all of those who wish to participate, then that is what I would suggest might be the way to go."²⁹²

Mr. Carother's, with whom the Committee met in Washington, refers in his book to an evolution in party aid away from traditional single-party efforts towards a multiparty focus often involving "more systematic efforts to affect the overall party system in a country. These take the form of initiatives to foster horizontal learning among parties, to spread norms about good party behaviour within the political elite, to bridge the gap between parties and civil society, and to increase the role of women in politics. The growing field of programs aimed at party systems includes support for reforms in the basic rules and regulations that govern party life, such as political party laws and laws relating to party finance."²⁹³ While urging reasonable expectations on the part of donors, Mr. Carothers argues: "The various lines of improvement and innovation that party aid providers have begun experimenting with need to be embraced and taken forward by a wider range of party aid providers. This means many things:

- Abandoning cosy party-to-party cooperative relationships that lack any real focus on how party reform can be stimulated, supported, and sustained.
- Avoiding the tendency to devote substantial amounts of program resources to party exchanges, especially poorly planned study tours, dignity-rich conferences, and short-term parliamentary delegations in either direction.

- Incorporating and expanding the many possible improvements in training methods, with a focus on creating sustained learning experiences and the opportunity for genuine follow-up and practical application.
- Devoting more resources to serious on-going assessments of the political parties and overall political life in a country before setting up party aid program there.
- Ceasing to send to complex foreign contexts Western campaign experts who know little about the local scene and reflexively prescribe a stock set of ideas about high-octane campaigning as a recipe for party strengthening and reform.
- Going deeper and further with programs to bolster the representational character of parties, by broadening efforts to bridge the gap between parties and civil society (beyond just NGOs), taking more steps to understand the rise of new social movements and their potential ties to the party domain, continuing to support the inclusion of women in parties, and supporting new forms of citizen representation at the local level.
- Taking forward the new efforts to strengthen party systems, by learning more about how to make multiparty dialogues effective, help new legal frameworks on party finance gain teeth, and stimulate useful progress on party law reform.
- Carrying out many more independent, searching evaluations of party aid programs that question basic assumptions about methods, assess long-term effects on parties, and relate the effects to the recipient country's overall political development.²⁹⁴

Asked about what Canada might do in light of this challenges facing party assistance, Mr. Carothers told the Committee that it is "very important that other countries step forward" and that "Canada has a unique role to play" in part because it may have an advantage in being able to learn from the mistakes of others' experience. It need not be stuck in what he referred to as the old model of party aid, and a good example to follow might be that of the Netherlands Institute of Multiparty Democracy (NIMD).²⁹⁵

Before turning to possible European models, the Committee also takes note of what Mr. Roger Hällag, Head of Programme for Political Parties at IDEA told us in Stockholm. Because parties are seen as both necessary to and "the weakest links" in democratization, and because there is a knowledge/evaluation gap, IDEA has been involved in research and dialogue with parties in some 50 developing countries with the aim of making international assistance to parties more effective.²⁹⁶ Among IDEA's findings are that:

- “Too often it is donor interests that are dictating the terms”, rather than an assessment of the needs in the recipient country.
- Party aid is getting to be a growing and increasingly crowded field, with many players, tiny budgets, and considerable overlap. Multi-party aid is becoming more common than party-to-party aid channels to “sister” parties.
- There is not enough learning from experiences and serious evaluation of results is the exception.²⁹⁷

Notwithstanding this critical context, Mr. Hällhag affirmed that “there is probably far too little aid targeting parties and party systems.” It remains an overlooked area and donors should be prepared to take the risk of entering it.²⁹⁸ The Secretary-General of IDEA Vidar Helgesen confirmed the importance of strengthening political parties in an address to IDRC in Ottawa in February 2007 on “Strengthening Political Parties and Party Systems”. According to Mr. Helgesen, “What is evident is that needs exceed supply”, and he expressed the view that Canada could take a leadership role in this area given its “immense multilateral credibility.”²⁹⁹

While in Europe, the Committee heard from representatives of the UK’s Westminster Foundation for Democracy (WFD) and the Norwegian Centre for Democracy Support as already alluded to in Chapter 3. Each operates with public money, but at arms-length from government, and each employs both single-party and multi-party forms of assistance.

David French, Chief Executive of the WFD, which has operated since 1992, explained that although its creation was government-sponsored, the initiative to involve political parties came from backbench parliamentarians, and the WFD allows currently active politicians to participate in its activities. Of the funding which it receives from the Foreign and Commonwealth Office, 50% goes to the parties to undertake party-to-party assistance. The Foundation has a distinctive model in which politicians work with other politicians. This is different from the German model of the *Stiftungen* where it is party staff that are directly involved more than the politicians themselves. The Foundation is governed by a 14-member board, of which eight are nominated by the parties. Apart from the party-to-party-aid, the other 50% of funds goes toward long-term projects in a number of countries. Typically, this will involve assembling packages of democracy assistance with partner organizations using British expertise. Issues include how to tackle voter disengagement and creating democratic models of ethics for local officials. There is always the challenge of making local partnership work. But the Foundation can sometimes act as a catalyst to create local dialogue among parties. For example, in Cairo, it was able to bring together Egyptian parliamentarians from all parties to be able to talk to each other. At present, the WFD does not have any field offices.³⁰⁰

The Chair of WFD's Board, Labour, MP Hugh Bayley, told the Committee in a separate meeting that although the WFD's annual funding (approximately \$8.7 million in 2005-2006) is a small fraction of what the British government spends on democratic governance, it is set to increase. Conservative MP, James Duddridge, added that "a lot can be done with very little money". The 50% of WFD funds that are grants to parties are allocated according to the votes received by the parties in general elections. The WFD has a projects committee which reviews and approves all project submissions, and recognizes that proper public scrutiny of all funding is required.³⁰¹

The Norwegian Centre for Democracy Support, as explained to the Committee by Mr. John Inge Lovdal, Chair of its Board, and Astrid Thomassen, its Project Coordinator, is much more recent (created at the request of the parties as a pilot project in 2002; made permanent in 2006), and has funded only small projects so far (from a budget of less than \$1 million in 2006). In terms of organization, there is a council made up of the general secretary and two more representatives from each party which meets every second year. The parties nominate one member each to the Centre's Board and the council nominates three independent representatives.³⁰²

It was observed that the largest parties with international connections find it easiest to find suitable partners. In 2006, six parties applied for funding of projects in eight different countries, mainly in East Africa, but also in Asia and Latin America. Benefits for Norwegian parties include increased awareness and knowledge about the political situation in partner countries and a better understanding of North-South questions in general. The types of projects supported include: capacity building and organizational development within the partner political parties, internal communication, grassroots engagement, and women and youth participation. While several projects have not worked out (e.g., a multi-party project in Malawi) and it is difficult to measure results, there are examples of "small stories of success."³⁰³

The Centre has learned that there can be a two-way approach to party assistance. Some takes place on a party-to-party basis, but more is happening on a multi-party basis, using the Norwegian experience with coalition governments. The Centre represents a "unique combination" of both bilateral and multi-party approaches to assistance. While the Centre's secretariat coordinates and can initiate interest in projects, it is very important at all times that the parties feel ownership of the Centre's activities. The Centre collaborates with other institutions like the WFD, but unlike the WFD, project funding is not allocated according to the representation of the parties in parliament. The criteria for project selection are defined by the Centre's board, "looking at the quality of applications" in terms of promoting the desired goals of participation, transparency, and accountability. Interestingly, criticism of the centre has not come from civil society in Norway, but mostly from academic researchers who worry that party aid can constitute a form of political interference in other countries.³⁰⁴

Although the Committee was unable to meet directly with representatives of the NIMD, as noted above, it has been suggested as a good multi-party example for Canada, and we have taken into account the approach presented by its executive director Roel von Meijenfeldt during a visit to Canada in January 2007.³⁰⁵ As he put it:

The multiparty approach was chosen as reflection that political parties will not intervene in a biased manner within the internal dynamics of fragile states, respecting the adagio that democracy can not be exported from abroad. Furthermore, it projects the joint responsibility of political parties to assist young democracies with their democratic development on the basis of trusted peer relations. The joint approach by parties across the Dutch political spectrum also allows for the professionalism and continuity that is required in operating in politically sensitive and risky environments.³⁰⁶

The NIMD was formally established by seven participating parties represented in the Dutch Parliament in 2000, with each party having one representative on its board of directors, chaired by an impartial president who is an elder statesman. The NIMD “is registered as a foundation under Dutch law and as such qualifies as a non-governmental organization, part of Dutch civil society.”³⁰⁷ The NIMD receives core funding from the Netherlands Ministry of Foreign Affairs — its budget allocation was €10 million (about C\$15.4 million) in 2005-2006 — on the basis of a “four-year strategic programme” which allows it “to use a multi-annual programmatic approach to its relations with and support for its counterparts.”³⁰⁸ The NIMD submits regular reports on its work programme and meets semi-annually with the Ministry “to discuss the results of the programmes and the lesson learned.”³⁰⁹

According to von Meijenfeldt:

Over the past four years, NIMD has established partnership relations with 152 parties in 15 countries at four continents and, in addition, regional cooperation programmes of political parties in East and Southern Africa and West Africa. At the end of 2006, NIMD completed its first four year cycle, with a full external institutional evaluation (conducted in the third year) to assess the trends in our impact. This year [2007] NIMD starts its second four year programme, core funded by the Dutch Ministry of Foreign Affairs from the development cooperation budget. In the new multi-annual programme 2007-2010, NIMD projects an increase in programme funding from our bi- and multilateral programme partners.³¹⁰

With the exception of one office in Guatemala and regional representation in Johannesburg, South Africa, the IMD does not have overseas field offices, preferring instead “to work through locally available capacity or encourage the establishment of such capacity.”³¹¹ As von Meijenfeldt elaborates:

The cooperation with political parties in the programme countries is inclusive meaning that all parties represented in the parliaments and/or officially registered take part in the cooperation. If the political parties in a particular country are interested in cooperation, NIMD invites them to come together to make an analysis of the common challenges in the democratic development of their country and prepare a strategic programme on how

to address these challenges. Our role is to facilitate these processes and to fund the implementation of the identified reforms or broker assistance from other interested international partners...

Of the 15 counties in our programme, 9 have meanwhile established Centers for Multiparty Democracy (CMD's) through which they seek to institutionalize their cooperation on national issues. ... These centers come under various names but have in common that they are fully run by the [local] political parties themselves. They focus on two main issues:

- Develop a national agenda and oversee its implementation;
- Find agreement about the modalities for support to institutional development of political parties.³¹²

In terms of encouraging national inter-party dialogues in partner countries, von Meijenfeldt noted that these "are moving to district levels while there is also an increasing emphasis on active participation of women, youth and other underrepresented groups, such as the indigenous population, in the political process."³¹³

David Donovan of the Queen's University Centre for the Study of Democracy and Leslie Campbell of the U.S. National Democratic Institute (NDI) both mentioned positively the NIMD as an approach that would be congenial for Canada in recent testimony to a Canadian Senate Committee. In doing so, Mr. Campbell argued that NDI tries to be multi-partisan. "We do not want seek like-minded party partners. We will work with all parties across the spectrum. We are very international in how we present ourselves. The majority of people working for NDI abroad are non-American... it is important to show that we are not promoting one particular system and particularly the American system because there would be a lot of resistance to that."³¹⁴

Mr. Campbell pointed out that NDI currently "employs 30 Canadians in senior capacities overseas", including six former parliamentarians, and that "more than 350 prominent Canadians in political life have been involved in NDI programs at one time or another, including virtually all of the former party leaders of Canada."³¹⁵ He added that using parliamentarians should be "a huge priority for a new Canadian institution."³¹⁶ According to Mr. Campbell, Canada has a lot to offer in this area:

Canada's political parties have highly developed grassroots organizing models that are relevant to many developing countries. Unlike the large, publicly funded European parties, or the private, money-reliant American parties, Canadian parties are decentralized, volunteer driven, have modest budgets with public and private funding and operate under strict spending limits. ... Canada's parliamentary system and the experiences of current and former Canadian parliamentarians are relevant around the world. Most emerging democracies have parliamentary systems, and the Canadian model is more applicable in nascent parliaments than the unique, expensive and unwieldy American system. Quebec's national assembly can also provide an example in countries where the political system resembles the French model; and Canadian

provincial legislatures are similar in scale and budget to the legislatures in many developing nations.³¹⁷

Thomas Axworthy told the Committee: “The model that I would like and think would be appropriate for our country would be the multi-party model, based on the Dutch or Westminster models. Whatever divides us in Canadian politics at home on the issues, the men and women who work in our parties and are in Parliament at least believe that democracy is a system worth promoting and they are expert at because they are practitioners in it. ... I also think our own parties are oriented domestically so heavily that it would do the parties themselves some good to think about issues abroad.”³¹⁸

The Committee strongly favors a system-wide multi-party approach because it is more inclusive and also less likely to lead to accusations of inappropriate partisan foreign interference in domestic political processes. A Dutch report of a seminar on the subject held in Africa put it this way: “A key challenge for donors is to come up with an appropriate way of assisting political parties, while avoiding to be labelled partisan. Channeling donor assistance via independent foundations might be a suitable alternative for donors supporting political parties. Also, support to political parties should be designed in such a way that it makes political parties sustainable.”³¹⁹

In citing these examples and this testimony, the Committee has not overlooked the submissions of existing organizations wanting to become more involved in political party and parliamentary development work. Indeed, Mr. Campbell agreed that “more resources for the existing organizations make sense. I think the Parliamentary Centre and Rights and Democracy do great work. They have had very small funding levels.” His argument is that such organizations struggle for funding which could come from a new independent umbrella organization that could do more to support their work than the current government-dependent structure.

Rights and Democracy submitted a seven-page proposal to the Committee in November 2007 arguing that, although it has not worked on political party development in the past, it did not have the resources to do so. The submission continued:

If the Canadian government is prepared to invest in this field, it is our belief that Rights & Democracy — as an existing, operational and networked institution — can develop and implement a strategic political party development programme in a much shorter time-frame and at significantly less cost than the creation of a new institution for this purpose.³²⁰

The submission proposed that the government fund its proposal for a “3-year trial period”, giving a detailed outline of the objectives and approaches that would be followed and accomplished through a “Political Party Development Unit” set up within Rights and Democracy and through the convening of a “Canadian Consultative Group” that would meet four times a year. The anticipated cost would be \$2.5 million annually, or \$7.5 million over the three-year trial period, after which an evaluation would be done and “a longer-term decision taken.”³²¹

The Parliamentary Centre submitted a completely separate set of proposals in January 2007 which addressed both parliamentary strengthening and political party development. With regard to the latter, the Centre acknowledged that there has been no established Canadian vehicle for this purpose. It then proposed the following:

- To rectify this situation, the Centre for Legislative Exchange (CLE), a registered Canadian charity established by the Parliamentary Centre, is planning changes to its mandate and governance that will enable it to serve as a facilitator of exchange between Canadian political parties and their counterparts in developing countries. To manage the process of reorganising CLE as the Centre for Political Party Exchange, a founding committee has been struck chaired by Douglas Rowland, President of the Association of Former Parliamentarians. The Association and its members will be important collaborators in achieving the objectives of the Centre for Political Party Exchange.
- The goal of the Centre for Political Party Exchange is to promote multi-party democracy, not this or that political party. Its governance will include representatives of different Canadian political parties that support the objectives of the Centre and wish to participate in its programs. The Centre will be designed and developed in close cooperation with Canadian political parties, drawing upon lessons learned by the international community in promoting political party development.
- To limit overhead and administrative costs, as well as benefit from collaboration with an experienced organisation in international democracy promotion, the Centre for Political Party Exchange will maintain a close working relationship with the Parliamentary Centre, while having its own Board of Directors.³²²

The Parliamentary Centre recommended that its proposal be directly funded by the Government. Furthermore, with respect to parliamentary development, it noted: "Strong parliaments that represent all their citizens and have the capacity to hold governments to account are essential to democracy. Despite this, parliamentary development has not received the attention or support from the international community that it deserves. Given our values and institutions of parliamentary democracy, Canada can and should be a global leader in parliamentary development."³²³ On that point, the Committee agrees. The Centre then proposed the following:

- The Parliament of Canada adopt a resolution expressing support for the Parliamentary Centre as a centre of excellence in democratic development;

- The Government of Canada provide a matching contribution to the privately established endowment for the Parliamentary Centre;
- In supporting political party development... CIDA give priority to strengthening the role and organization of political parties within parliament, with the objective of promoting constructive inter-party competition.³²⁴

The Committee fully recognizes the existing statutory mandate of Rights and Democracy and the important work being done by the Parliamentary Centre, which has also established some international field offices. However, we do not want to be put in a position of having to choose between conflicting proposals. Moreover, in the case of Rights and Democracy, it may be best for it to concentrate on what it already does best. Increased funding for that could come from the arms-length Canada foundation we have proposed rather than directly from government. Similarly, in the case of the second and third points of the Parliamentary Centre's proposals cited above, we are concerned about the reliance for everything being put on direct government funding. And do we really want CIDA to be responsible for the sensitive political work of political party development?

The Committee's preference is that additional support in these areas be kept at arms length from government, even if public money is involved. The ideal would be that funding come through the Canada foundation that we have proposed earlier in this chapter. We note as well, that in the international cases we have referred to of the United States, United Kingdom, the Netherlands, Norway and Finland, the initiative for a body supporting political party development as part of democratic development has come from the legislators and political parties themselves. Indeed, as Leslie Campbell told the Senate committee, the "arm's length relationship should be with the Canadian Parliament and not with the Canadian government."³²⁵

With that in mind, the Committee believes that the Parliament of Canada, supported of course by the government, and after consultations with all parties represented in the House of Commons, should consider setting up a centre for multi-party and parliamentary democracy, with a parliamentary mandate. Funding would be provided through the arms-length Canada foundation for international democratic development. Such a centre could start with modest funding and be re-evaluated after two years. Following that, the centre might be able to program on a multi-year basis similar to that of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy. Ultimately it would aim to reach a level comparable to the NIMD. The board of the centre would include representatives from all parties represented in Parliament.

The proposed centre should be able to benefit from the research findings and comparative experience of Canadians and others in this complex risky area. In the case of support for parliamentary strengthening, the Committee takes note of a major report on the subject, "Parliamentary strengthening in developing countries", that was released in

February 2007. It was prepared for the UK's Department for International Development (DFID) by two British NGOs and included the following helpful "Guidelines for effective parliamentary strengthening:"

- Respond to demand: Parliamentary strengthening should be demand-led, and responsive to local needs, rather than externally-driven.
- Address causes: Parliamentary strengthening should seek to address the causes of poor parliamentary performance, rather than addressing solely the symptoms.
- Take account of context: Parliamentary strengthening must take full account of the local context — including the political context — within which parliaments function.
- Involve recipients: Parliamentary strengthening should involve a range of local organizations, and interest groups, including opposition MPs and parties as well as members of the government.
- Focus on issues: Parliamentary strengthening should use particular issues such as budget oversight, anti-corruption, HIV/AIDS and poverty reduction as vehicles to improve parliamentary performance, rather than focusing solely on parliamentary procedures.
- Coordinate and deliver organize appropriate activities: Agencies involved in parliamentary strengthening must do more to coordinate their work, and to ensure that their activities are appropriate to the objectives of parliamentary strengthening. Think twice before setting up or supporting study visits and seminars.
- Provide long-term sustainable support.³²⁶

Recommendation 15

The Parliament of Canada, following consultations with all parties represented in the House of Commons, should consider setting up a centre for multi-party and parliamentary democracy, with a parliamentary mandate and with funding provided through the arms-length Canada foundation for international democratic development. Such a centre should start with modest funding and be re-evaluated after two years. Following that, the centre might be able

to program on a multi-year basis similar to that of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy, ultimately aiming to reach a level comparable to the NIMD. The board of the centre would include representatives from all parties represented in Parliament.

7.2 Expanding Support for Civil Society, Education and Free Media

[W]e already work with civil society, but too often it is the civil society of well-educated and well-heeled elites. We must connect more effectively below these levels.

John Graham³²⁷

Supporting the work of civil society in democratic development has been less controversial than that of providing support for political party development, even if it is agreed that non-governmental or civil-society organizations (NGOs or CSOs) cannot replace the necessary functions that political parties play in representative democracy. The role of civil society in democratization from the local to the global level was not disputed by any of our Canadian and international witnesses. It was the main focus of several presentations to the Committee, in particular those of Gerry Barr of the Canadian Council for International Cooperation and John Foster of the North-South Institute, who also stressed the importance of international civil-society networks such as Social Watch.

As we have previously noted, Mr. Barr linked the civil-society role in democratic development to issues of how effective aid is in really reaching the poor and mobilizing them to address their own development aspirations: "It's when we get to this development vision side of things that issues such as the role of citizens, their social movements, the way in which aid can be used to mobilize people's participation, come increasingly to the fore; it's where democratic development arises."³²⁸ Mr. Foster observed that "civil society has strategic importance in democratization. North-South and South-South partnerships are a crucial element therein. Canadian aid policy needs to be enhanced with greater attention and support for these partnerships. Among his recommendations was that "specific priority be given to enhance material support for Canadian and international NGOs working on democratic reform of global, regional, national and sub-national instances, particularly those utilizing a comprehensive human rights framework".³²⁹ The submission of Rights and Democracy also called for broader civil-society engagement in democratic development and governance processes, affirming: "After all, democracy is about citizens' rights, citizens' dissent, and citizens' participation. ... In many countries where democracy is fragile or lacking, no force other than civil society can move the agenda forward and put democratic principles at the centre for the development debate."³³⁰

At the same time, as examined in the work of leading experts like Thomas Carothers among others, critical questions still need to be asked about the civil-society dimensions of democracy support. The enthusiasm for civil-society aid needs to be tempered by the same realistic examination and evaluation that apply to democratic development assistance as a whole.³³¹ A recent Wilton Park conference report posed the

following questions: "Can voluntary associations ensure inclusive decision-making and the space for discussion of public affairs necessary in all democracies? With the growth in power and influence of civil society organisations or non-governmental organisations in recent decades, their legitimacy and accountability are also being challenged. Can civil society strengthen itself and breathe new life into formal democracy?"³³²

In a presentation to the Democracy Council's February 15 2007 "Dialogue on Canada's Approach to Democratic Development", Nancy Thede, who used to work on democracy issues for Rights and Democracy, observed:

Democratisation and the availability of funding from international donors have led to an exponential increase in the number of civil society organisations in developing countries. But donor trends tend to hone in on a very limited set of activities (highly visible one-off events, capacity-building in the form of training seminars, publications) with a limited range of types of civil society organisations (mainly NGOs or media organisations). The long-term impact of such trends can be counter-productive in that the shape of civil society and the thrust of its activities in a given country may be skewed by the resources provided from external sources.³³³

While stating that civil society is essential to democracy promotion, not an "optional add-on", she urged that donors be able and willing to listen better to civil society in particular recipient country contexts, and have the patience to "get involved for the long haul."³³⁴ We have already cited John Graham above to the effect that civil society aid needs to make an effort to reach ordinary people, not just select NGOs or elite spokespersons. While he concentrated on conditions in Latin America³³⁵, the same problems can be seen in cases such as Russia. As a major new study of civil-society aid to that country states:

To remedy the problem of foreign assistance leading NGOs away from the concerns of local citizens, a much higher proportion of foreign grant projects should be directed at reaching significant numbers of average citizens. Thus far, only a minimal increase has occurred in citizens' awareness of the existence of NGOs and the role of civil society, and only in select locations where foreign assistance has been intensive.³³⁶

Taking such concerns into account, there is a strong case to be made for increased Canadian support for civil society-based initiatives as part of democratic development. Moreover, Canada has considerable capabilities and potential comparative advantages to bring to this area. Nancy Thede is worth citing at length on this issue:

Canada has a vast number of civil society organisations with significant expertise in specific areas of democratic development, and support to civil society is generally most effective and strategic when delivered by them. To do that, though, they need sufficient resources from government ... and the political and administrative autonomy to be able to put them to the best use in a given context. ... Canadian efforts can make a distinctive

mark in the field of civil society support for democracy on the basis of the strengths and originality of our own institutions — while at the same time avoiding the pitfall of attempting to ‘export’ our own institutional model.

- Civil society is a non-partisan arena for democracy support. A strong emphasis on this field distinguishes Canada from the majority of other governments working principally through and towards the formal institutions of democracy.
- Canada has traditionally been sensitive to the fact that democratic institutions must reflect the unique character of a society, and it has therefore not attempted to impose a single model or specific institutions of democracy elsewhere. This attitude lends itself particularly well to working with civil society in multiple contexts.
- The dynamism and variety of organisations, approaches and issues in Canadian civil society provide a wealth of experience which, although it can't be directly transferred to other societies, can serve as the basis for a constructive relationship with civil society in developing democracies.³³⁷

Recommendation 16

As part of advancing democratic development, Canada should provide more support for civil society-based initiatives from the local to the global level that utilize Canadian civil-society experience and that aim to increase grass-roots citizens' participation and strengthen democratic accountability.

Another dimension of democratic development that was addressed by some witnesses and in submissions was that of democracy education and training. In one of the Committee's early public hearings, George Perlin provided us with information on his CIDA-funded Ukraine project, the goal of which “is to provide Ukraine with the capacity to deliver a self-sustaining program of education that will foster and strengthen commitment to liberal-democratic values and the processes of liberal-democratic governance among citizens and elites.” Although much of the project so far has focused on democracy courses in Ukrainian universities and government ministries, when completed it will also have “created a course in pedagogical institutions that will train new in-service secondary school teachers to deliver a curriculum in civic education.”³³⁸

The project has been conducted under the auspices of the Queen's University Centre for the Study of Democracy, whose research director David Donovan elaborated on it to the Committee as follows:

The Ukraine project targeted all sorts of areas: universities, colleges, police academies, military training, and the regular education system. And a lot of academics and teachers and government officials were brought to Queen's University in the mid-1990s and were given training seminars on democracy and democratic government, and then went back, and experts from Queen's and elsewhere... helped them develop locally democratic values curricula in all sorts of areas.³³⁹

Mr. Donovan argued that there could be a lot more done on democracy education, including in difficult contexts like Afghanistan, making the point that the “establishment of a democratic values curriculum” is “something Canada could take a leading role in”.³⁴⁰ In his testimony, Professor Perlin suggested that another opportunity for Canada could be “to establish a training program for practitioners, or for people who want to make careers in this field, in the delivery of democracy assistance. I don’t mean this just for Canadians; there is a need for a program of this kind on an international basis. Think about the large number of donors and practitioners. What I’m suggesting is that they need some help, some special training to do their work well.”³⁴¹

International youth and student internships, scholarships, study programs, educational and professional exchanges were among other ideas presented to the Committee for consideration as part of Canada’s democratic development effort. Jeffrey Kopstein argued that internships represent “the kind of long-term spade-work that must continue and should be part of Canada’s democracy promotion tool kit.”³⁴² He added:

Canada has nothing like the Fulbright scholar program through which hundreds of leading intellectuals from authoritarian countries have managed to spend time in the United States. This is most unfortunate, because it would be so easy to implement, very cheap to run, and the long-term benefits are proven. First-hand experience with Canadian multiculturalism is not something that foreign scholars soon forget. That is our strength and we should play to it.³⁴³

Both Mr. Donovan, and an October 2006 submission to the Committee from Canadian Grant Kippen — who was NDI Country Director for Afghanistan in 2003-2004 and Chairman of Afghanistan’s Electoral Complaints Commission in 2005 — referred to Professor Perlin’s “Building Democracy in Ukraine” (BDU) project as a possible model for developing democracy education in Afghanistan. According to Mr. Kippen: “Given the existing gap in professional development programmes and the fact that corruption by government officials is one of the most significant issues affecting the credibility and legitimacy of the Government of Afghanistan I believe that a project with similar objectives to the BDU, though tailored to the realities of Afghanistan, would be of significant benefit to the long-term democratic development process there.”³⁴⁴

Beyond these specific cases, Mr. Kippen suggested a series of other education-related ideas, including:

- Establish a scholarship programme, say 50 per year, for young political leaders to study in Canada and earn advanced academic degrees. Applications could be advertised within the targeted countries and initial screening of candidates could be undertaken by our foreign missions. These special scholarships could be called something like The Governor General’s International Scholarship or the Canadian International Fellowship Award....

- Establishing a regular series of study programmes to Canada lasting anywhere from a week in length to half a year. These tailored programmes would specifically target elected representatives, senior and middle level public officials from the national to municipal levels, judges, military and law enforcement officials.³⁴⁵

The Committee supports further work by Canada in the areas of education at all levels, exchanges and training for the purposes of democratic development, provided that the specific programs can demonstrate their effectiveness and sustainability over the longer term. We believe that this sector for expanded activity should be looked at further by the independent Canada foundation for international democratic development that we have proposed. In that regard, the Committee presents the above proposals, not by way of endorsing any particular one over others, but as ideas worthy of consideration by and potential funding support through the Canada foundation.

Recommendation 17

Canada should support expanded democratic development initiatives in the areas of education at all levels, exchanges and training, provided that the specific programs can demonstrate their effectiveness and sustainability over the longer term. Further examination and funding should come through the independent Canada foundation for international democratic development that we have proposed.

In the Committee's view, another important sector of democratic development that deserves increased Canadian attention is support for free and independent media, which we note are under pressure in many parts of the world. As Jennifer Windsor and Arch Puddington of Freedom House observe:

What accounts for the current period of democracy stagnation? One factor is an erosion of press freedom. In Russia, Mexico and the Philippines the murder of journalists has become almost routine. Greater, if subtler, long-term threats lie in the smothering of free media by regime-directed economic pressure, the denial of licenses to privately-owned television stations, state takeovers and criminal slander charges against reporters who criticize the leadership.

By muzzling the press, authoritarian regimes also exacerbate a second serious threat to democracy: pervasive corruption. In democracies, the press is an essential instrument in the fight against graft; in authoritarian settings where the state and business often function as interlocking directorates, the press cannot perform this function.³⁴⁶

Moreover, there is a link between media suppression and other areas of democratic development including political party development. In his book on political party aid, Thomas Carothers makes the following sobering point:

As one Russian opposition party activist emphasized in an interview — the near-elimination of independent radio and television in Russia has been devastating to political party development. If Western governments wish to support Russian party development, he emphasized, they would do better to concentrate on exerting pressure for independent media than continuing with conventional training programs that do nothing to increase the limited political space available to parties.³⁴⁷

John Githongo is a former journalist who became founder and director of Transparency International's Kenya branch and in 2003 became permanent secretary for ethics and governance in the office of Kenya's president, before being forced to resign and leave his country in the face of strong political resistance. He told the Democracy Council's February 2007 "Dialogue on Canada's Approach to Democratic Development" about the importance of supporting independent media from the ground up in Africa, where there are now 888 FM radio stations that the state cannot censor and 177 million mobile phones (a 19% penetration rate but growing fast).³⁴⁸ A 2005 Nairobi seminar report pointed out:

Independent and properly functioning media are an essential aspect of democratic systems. Media have a role to play in disseminating information to citizens. Moreover, they are a useful vehicle to create a culture of accountability and transparency. As a concrete suggestion, donors' current focus on urban-based print media should shift to community based radios, since they can reach a wider public, especially in the rural areas. In this field donors can provide much needed expertise, training and resources.³⁴⁹

At the same time, looking to the future, there is also much potential promise globally in the spread of Internet-based communications, even in unlikely places like Turkmenistan.³⁵⁰ All forms of independent media for democratic development should be explored.

A submission to the Committee from the Media & Democracy Group argued forcefully that Canada could be doing more in this area:

As a secure democracy with an exceptionally professional media, it is the right time for Canada to bring its strengths to this field which is now recognized as a necessary condition of democracy development....

Media development is a necessary element of the institutionalizing of democracy. Canada has had an inexplicably modest engagement in media development. ... there is no over-arching and sustained assertion of media development as essential to peacebuilding and democratization which would inform all foreign policy and development aid considerations and make best use of exceptional Canadian capacity to deliver more and diverse initiatives.

There is less than a handful of Canadian NGOs present in the field of media development. It is of note that there is no substantial Canadian corporate or foundation funding and support of Canadian initiatives in international media development...

Canada can play a significantly larger role in media development for democratization, particularly because of its exceptional media resources. Canada is one of the most media-saturated countries in the world.³⁵¹

The Committee agrees. Yet we also inject a note of caution as we have in other sensitive areas of democracy assistance. Well-intentioned project ideas must also prove to be effective and sustainable. We take note of the failure of a \$3 million CIDA-supported program run by the Vancouver-based Institute for Media Policy and Civil Society to teach Afghanistan women about journalism and the law, the deficiencies of which were only revealed when CIDA internal audits were released under the Access to Information law.³⁵² We hope this is an exception. But it may also indicate that such initiatives might be better served through being considered by an independent foundation that can fully devote itself to democratic development assistance and that has rigorous assessment and evaluation procedures in place.

Recommendation 18

Canada should provide more support for freedom of the press through the development of free and independent media as part of democratic development, paying particular attention to strategies for, among others: assisting such media in contexts where they are under pressure; reaching as many people as possible including in rural and under-served areas; harnessing Canadian expertise in this area and exploring the potential of new affordable communications technologies. Increased funding should come through the Canada foundation for international democratic development on the basis of a rigorous assessment of project proposals as to their effectiveness and sustainability.

Notes

- 271 *Evidence*, Meeting No. 40, February 13, 2007, p. 3.
- 272 Testimony to the Canadian Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, Issue No. 12, February 21, 2007, p. 14. Mr. Campbell is a Canadian.
- 273 Lisa Sundstrom, "Hard Choices, Good Causes: Options for Canada's Overseas Democracy Assistance," Institute for Research on Public Policy, *Policy Matters*, Vol. 6, No. 4, September 2005, p. 7 (available on-line at: <http://www.irpp.org>).
- 274 "Promotion and Protection of Democracy: Policies and Perspectives for the 21st Century", Presentation of Jean-Louis Roy, President, October 2, 2006, p. 31.
- 275 Jean-Louis Roy, "President's Report to the Board of Directors", March 2007, pp. 8 and 7. The report was sent to the Committee on April 2, 2007.
- 276 *Evidence*, Meeting No. 21, October 18, 2006, p. 17.
- 277 "Engaging Political Parties Abroad: Preliminary Proposal by Rights & Democracy", Submission of Jean-Louis Roy, president, November 27, 2006., p. 4.
- 278 *Evidence*, Meeting No. 39, February 1, 2007, p. 10.
- 279 "Strengthening Canadian Leadership in Democracy Promotion": A package of policy proposals", The Parliamentary Centre, Robert Miller, President, January 11, 2007.
- 280 "Sustaining Democracy through the Rule of Law", Submission of January 2007, p. 9. See also *Evidence*, Meeting No. 38, January 30, 2007, p. 3.
- 281 We take note of the caution made in the analysis of Lisa Sundstrom:
- In an organizational sense, the donor community in Canada should strive to coordinate democracy assistance and share information more effectively to allow donors to specialize, minimize duplication and learn best practices, thereby helping them to avoid reinventing the wheel with each new program or country in which they work. We must take care in this process, though, not to create a rigid, centralized institution that would sacrifice the flexibility and accessibility of Canadian assistance to overseas aid recipients by spawning unwieldy new layers of bureaucracy, or that would raise barriers to fruitful integration of democracy assistance programs with other kinds of development aid efforts. (Sundstrom, op. cit., p. 35)
- 282 *Evidence*, Meeting No. 38, January 30, 2007, p. 10.
- 283 *Evidence*, Meeting No. 19, October 4, 2006, p. 5.
- 284 "Statement to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development", pp. 5-6. See also *Evidence*, Meeting No. 19, October 4, 2006, p. 13. This articulation is an updated version of Thomas Axworthy and Leslie Campbell, "The Democracy Canada Institute: A Blueprint", Institute for Research on Public Policy (IRPP) Working Paper Series no. 2005-02b, May 2005.
- 285 See Thomas Axworthy, Leslie Campbell, and David Donovan, "The Democracy Canada Institute: A Blueprint — Canadian Experience and Expertise", IRPP Working Paper Series, no. 2005-02c, May 2005.
- 286 *Evidence*, Meeting No. 38, January 30, 2007, p. 10.
- 287 Ibid.
- 288 Ibid.
- 289 Thomas Carothers, *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 2006, p. 4. On the challenges facing political party development under conditions of globalization see also Peter Burnell, ed., *Globalising Democracy: Party Politics in Emerging Democracies*, Routledge, London and New York, 2006.
- 290 *Evidence*, Meeting No. 18, October 2, 2006, p. 12
- 291 Presentation of Jean-Pierre Kingsley to the Committee, November 1, 2006, p. 9.
- 292 *Evidence*, Meeting No. 26, November 1, 2006, p. 16.

-
- 293 Carothers, *Confronting the Weakest Link*, p. 216..
- 294 Ibid., p. 217.
- 295 Meeting with the Committee, Washington D.C., February 5, 2006.
- 296 Meeting of the Committee at IDEA, Stockholm, Sweden, October 12, 2006. Mr. Hållag noted that Thomas Axworthy and David Donovan, two of the Committee's Canadian witnesses, had visited IDEA while doing background research for their "Democracy Canada" proposal.
- 297 Presentation to the Committee by IDEA, Stockholm, October 12, 2006.
- 298 Meeting at IDEA, October 12, 2006.
- 299 Remarks made by Vidar Helgesen, Secretary-General of IDEA to an IDRC seminar, Ottawa, February 21, 2007.
- 300 Meeting of the Committee in London, England, October 11, 2006.
- 301 Meeting with members of the UK Parliamentary Select Committee on International Development, House of Commons, London, October 11, 2006.
- 302 Meeting of the Committee in Oslo, October 13, 2006.
- 303 Ibid.
- 304 Ibid.
- 305 Von Meijenfeldt, "Beyond Euphoria: new challenges for democracy promotion", public lecture delivered at DFAIT, January 10, 2007. Mr. von Meijenfeldt also met privately with Committee staff on January 11, 2007.
- 306 Ibid., p.15.
- 307 "Support for Political Parties and Party Systems: The IMD Approach", The Hague, June 2005, p. 9 (available online at: http://www.nimd.org/upload/publications/2005/supporting_parties_the_imd_approach.pdf).
- 308 Ibid., p. 10.
- 309 Ibid.
- 310 Von Meijenfeldt, "Beyond Euphoria", p. 15. As von Meijenfeldt told Committee staff, two of NIMD's programs are externally evaluated every year, with a full evaluation of all programs every four years. The NIMD is also starting a program in Afghanistan. (Meeting of 11 January 2007.)
- 311 "Support for Political Parties and Party Systems", pp. 9-10.
- 312 Von Meijenfeldt, "Beyond Euphoria", pp. 15-16.
- 313 Ibid., p. 17.
- 314 Testimony before the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, Issue No. 12, 21 February 2007, p. 21.
- 315 Ibid., p. 13.
- 316 Ibid., p. 20.
- 317 Ibid., p. 12.
- 318 *Evidence*, Meeting No. 19, October 4, 2007, p. 15.
- 319 Stevn Schoofs and Jeroen de Zeeuw, "The Future of Democracy Assistance Seminar Report", Nairobi, April 2005, Netherlands Institute for International Relations 'Clingendael', Conflict Research Unit, June 2005, p. 6.
- 320 Jean-Louis Roy, "Engaging Political Parties Abroad: Preliminary Proposal by Rights & Democracy", November 27, 2006, p. 1.
- 321 Ibid., various pages.
- 322 Robert Miller, "Strengthening Canadian Leadership in Democracy Promotion", Submission to the Committee, January 11, 2007, p. 9.

-
- 323 Ibid., p. 8.
- 324 Ibid.
- 325 Testimony before the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, Issue. No. 12, February 21, 2007, p. 16.
- 326 Alan Hudson, Overseas Development Institute, and Claire Wren, One World Trust, "Parliamentary strengthening in developing countries", Final report for DFID, London, UK, February 12, 2007, p. 5 (available online at: http://www.odi.org.uk/PPPG/politics_and_rights/publications/ah_Parliamentary_strengthening.pdf .) See also Alan Hudson, "Parliaments and Development", Overseas Development Institute, Briefing Paper No. 18, April 2007 (available online at: http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_april07_parliaments.pdf).
- 327 Evidence, Meeting No. 18, October 2, 2007, p. 12.
- 328 Evidence, Meeting No. 21, October 18, 2006, p. 12.
- 329 John Foster, "Civil society, parliaments and democracy: Deepening participation, transparency and accountability from the 'grassroots' to the global", Brief to the Committee, 6 December 2006, p. 9. See also Evidence, Meeting No. 35, December 6, 2006.
- 330 Presentation of Jean-Louis Roy, "Promotion and Protection of Democracy: Policies and Perspectives for the 21st Century", October 2, 2006, p. 18. See also Evidence, Meeting No. 18, October 2, 2006.
- 331 See especially Thomas Carothers and Marina Ottaway, eds., *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 2000; also Alison Van Rooy, ed., *Civil Society and the Aid Industry: The Politics and Promise*, Earthscan, London, 1998.
- 332 "Strengthening Democratic governance: The Role of Civil Society", Report on the Wilton Park Conference SO6/10 in association with the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Harvard University, June 2006, p. 1.
- 333 Nancy Thede, "Civil Society in Canada's Democracy Promotion", Ottawa, February 15, 2007, p. 1.
- 334 Ibid., pp. 2-3.
- 335 For more discussion of this see Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), "Civil Society in the Promotion and Strengthening of Democracy in the Americas: A Vision for the Future", Conference Report, Ottawa, March 2006.
- 336 Lisa McIntosh Sundstrom, *Funding Civil Society: Foreign Assistance and NGO Development in Russia*, Stanford University Press, Stanford, 2006, p. 176.
- 337 Thede, "Civil Society in Canada's Democracy Promotion", p. 3.
- 338 "Building Democracy in Ukraine", document presented to the Committee by Professor Emeritus George Perlin, October 4, 2006, p. 1.
- 339 Evidence, Meeting No. 40, February 13, 2007, p. 7.
- 340 Ibid., p. 6.
- 341 Evidence, Meeting No. 19, October 4, 2006, p. 2.
- 342 Ibid., p. 4.
- 343 Ibid.
- 344 Grant Kippen, Brief to the Committee, October 9, 2006, p. 4.
- 345 Ibid., p. 5.
- 346 Jennifer Windsor and Arch Puddington, "Defending democracy's expansion", *The National Post*, 20 February 2007, p. A20.
- 347 Carothers, *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*, p. 222.
- 348 Presentation of John Githongo, Ottawa, February 15, 2007.
- 349 Steven Schoofs and Jeroen de Zeeuw, "The Future of Democracy Assistance", p. 6.

-
- 350 Alexander Vershinin, "Downloading democracy: The arrival of Internet cafes is a sign of a new era in Turkmenistan", *The Ottawa Citizen*, February 20, 2007, p. D3.
- 351 Ross Howard, President, Media & Democracy Group, "Why media development?", Brief distributed to the Committee, February 15, 2007, pp. 1-3.
- 352 "Canada's help for media a misguided flop, audit says," *The Toronto Star*, March 7, 2007, p. A 18.

CHAPTER 8 CANADA'S ROLE IN INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND MULTILATERAL APPROACHES TO DEMOCRATIC DEVELOPMENT

[W]e need democracy as a basis of a safer world, we need democracy as the basis for a just system of international relations ...

Her Excellency Nino Burjandze,
Speaker of the Parliament of Georgia³⁵³

The Committee has already made reference in previous chapters to Canada's welcomed multilateralist approach to democratic development and to its valued contribution to multilateral bodies. We believe that should be continued, and enhanced where most effective, as part of the evaluation of all Canadian support for international democratic development that we have recommended.

The Committee observes as well that international organizations are increasingly expanding their work into all areas of democratic development and governance. For example, in our meeting at the Commonwealth Secretariat, its Secretary General told the Committee that the Secretariat is trying to work both at the cultural level and with parliaments and political parties on understanding the role of the opposition and on introducing accountability measures. Mr. Christopher Child, Advisor and Head of the Democracy Section, commented that "we'd like to do much more party training."³⁵⁴ Strengthening party systems has also become an important area of work for the International Institute for Democracy and Electoral Systems (IDEA). The role of political parties in democracy-building was the subject of the Council of Europe Forum for the Future of Democracy which took place in Moscow in October 2006 with the involvement of the Council of Europe Parliamentary Assembly to which Canada sends observers.

The World Bank, to which Canada is an important contributor through the Department of Finance, is not allowed by its Charter to take into account the nature of the political regime, hence its role in "political development is obviously constrained," as Sanjay Pradhan, Sector Director in the Public Sector Governance Unit told the Committee in Washington, D.C.³⁵⁵ However, within a broader conception of good governance that is linked to democratic development: "We are doing a lot in terms of accountability of the state to its citizens." So the Bank works on things that might be considered "building blocks" of democracy. Mr. Pradhan distributed a paper "How Ongoing Operations of the World Bank Currently Strengthen Participation and Accountability," which lists six major program areas for Bank interventions. One of these includes "parliamentary capacity development."³⁵⁶

Mr. Steen Lau Jorgensen, Director of the Bank's Sustainable Development Network, elaborated that the Bank has programs directly involving local communities in development decisions, thereby increasing the effectiveness of projects. In the Bank's experience, more open countries do much better in achieving their development goals. The Bank therefore has an interest in building the capacity of civil society and it now even gets close to election-related processes, as in Ivory Coast where it is helping with the compiling of a national registration list. In this case, the Bank is working with the EU and the UN and through the country's prime minister's office. Registration is not just about elections but about establishing citizen's eligibility for social services.

As Mr. Jorgensen put it, there has been a "fundamental change in mindset" towards seeing poor people as citizens having rights and responsibilities. The Bank's consequent shift away from major infrastructure projects since the late 1980s has been approved by its Board.³⁵⁷ The Bank sees this as linked to development effectiveness, which incorporates a good governance and anti-corruption agenda.³⁵⁸ For example, in the public procurement process, the Bank has established oversight through a "Procurement Watch" mechanism, and it now has a "zero tolerance" policy on corruption in World Bank-supported projects. Mention was also made of a "Global Integrity Alliance" as part of an anti-corruption strategy involving leaders in the recipient countries.³⁵⁹

The role of a major international financial institution like the World Bank is noteworthy in another sense, since many believe that these powerful international organizations are not themselves sufficiently democratically accountable to the publics in the countries which make up their memberships. Several of the Committee's witnesses addressed the issue of the need to advance democratization processes from the local and national levels of governance, to the dimension of global governance. For example, John Foster of the North-South Institute referred to the Finnish-supported "Helsinki Process" which produced a 2005 Report, *Governing Globalization-Globalizing Governance*, that made recommendations for democratizing oversight of the global economy and strengthening the role of parliamentarians and civil society in that regard.³⁶⁰ He also made reference to the work of the Forum International de Montreal — which gets most of its funding from non-Canadian sources — and to the Spanish-based "World Forum of Civil Society Networks and its Campaign for an In-Depth Reform of the System of International Institutions..."³⁶¹

The presentation to the Committee by the World Federalist Movement — Canada also devoted a lot of attention to advancing democratization at the level of international institutions, in particular in the context of United Nations reforms. Indeed it noted that this Committee in 1993 had supported the concept of a parliamentary assembly at the UN, and it went on to state:

In April 2007, the Committee for a democratic UN (an NGO organizing network working with parliamentarians) will present publicly the "International Appeal for the Establishment of a United National Parliamentary Assembly, at press conferences around the world. Following the Appeal launch in April, an international parliamentary conference is planned for October 2007 in Geneva."³⁶²

The World Federalist representatives urged the Committee to give favourable consideration to this international appeal. We note as well that the European Parliament has supported the establishment of UN Parliamentary Assembly as part of overall UN reform, most recently in a resolution of June 9, 2005.³⁶³

In terms of working through international organizations, the biggest of all is of course the UN system. Most of the UN funding related to democratic development and governance goes through the United Nations Development Program (UNDP). Indeed, when the Committee met with the UNDP's Pippa Norris, Director of the Democratic Governance Group, Bureau of Development Policy, and other senior staff (many of them Canadians) at the UN in New York, it was noted that this group is the largest within the UNDP.³⁶⁴

Ms. Norris shared with the Committee the group's Strategic Plan, 2008-2011, and explained that its mandate in the area of democratic governance comes from various UN sources including the Millennium Declaration and a General Assembly resolution in 2000, the 2002 statement *Democratic Governance Practice in UNDP*, and a recent high-level panel report *Delivering As One*. Documents provided to the Committee included the UNDP's *Global Programme on Parliamentary Strengthening*, on *Support for Arab Parliaments*, on *Strengthening the Role of Parliaments in Reconstruction and the Prevention of Conflicts*, and the annual report of its Democratic Governance Thematic Trust Fund. There was also a briefing note on CIDA-UNDP collaboration in Afghanistan. On gender issues, the Committee was told that an international knowledge network on women and politics was to be launched in February 2007, centred on an on-line tool to help education in this area. In addition, the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) does a lot of work on civic education for women. On electoral assistance, it was noted that collaboration between Elections Canada and UNDP goes back as far as Cambodia in 1993. However, another Canadian staff member Elissar Sarrouh (Policy Advisor, Public Administration Reform) — who formerly worked at the Parliamentary Centre — added that Elections Canada is always short of resources. So when countries express interest in having Canadian expertise, sometimes the resources are not there.³⁶⁵

On the UN's work on election processes, the Committee also met with Craig Jenness (again, a Canadian), Director of the Electoral Assistance Division within the Department for Political Affairs, who explained that this takes the form both of direct electoral support, and work on electoral best practices. Rather than election observation, the UN focuses either on providing assistance to electoral offices in host countries, or on assisting with electoral operations as part of peacekeeping missions in places like the Democratic Republic of the Congo or Haiti. The budget is relatively small, with a dozen people at headquarters, although a large roster of people — including many Canadians — work around the world. Also, there is a small trust fund to allow the quick deployment of people when necessary to places like Nepal. Some 102 UN member states — and four non-member states have requested electoral assistance since 1992, and over 30 countries are now receiving or have requested such assistance — most of them in Asia, Africa and the Middle East.³⁶⁶

One important reason UN help is requested is that this helps legitimate the result and get it accepted — for example, in the Democratic Republic of the Congo. The UN does not work with countries unless asked by the host government or there is a Security Council mandate. The UN tries to not run elections themselves, but to assist the host government in setting up the necessary structures to do so. In post-conflict situations, a problem that often comes up is that everyone wants to win an election, but it is often difficult to convince the losers that there is a real role for oppositions. According to Mr. Jenness, “parliamentarians can help” with that since they can talk to colleagues in other countries on a peer-to-peer basis.³⁶⁷

Before turning to UN’s innovation of a “Democracy Fund” in 2005, and Canada’s potential role in that, it is important to recognize that notwithstanding all of this work, many questions still surround the UN’s involvement in democratic development, as well as that of international organizations such as the Community of Democracies or alternatives, which can be more explicit than the UN about their pro-democracy aims since their memberships are limited to at least nominally democratic states.

In observing that “the UN has often been in a situation where it has been an advocate of democracy”, Jane Boulden, Canada Research Chair in International Relations and Security Studies at the Royal Military College of Canada, told the Committee:

There are a number of member states that are not happy about the fact that the UN should play a role in advocating democracy, even when it comes to post-conflict situations where parties have agreed to democracy as part of the peace agreement.

This relates partly to the ongoing questions about sovereignty. With the responsibility to protect, for example, there’s been an increasing acceptance that sovereignty is not sacrosanct, and for those who are resistant to these ideas, the idea that democratization or democracy is an important universal value is seen as yet another hook that western states can use as a criterion for intervention in states.

If democracy is to be put forward as a universal value, we need to be able to make that case more effectively than we are now. That’s a factor the United Nations is grappling with, but I think it goes across the board for states as well. On this point, the questions of perceptions relate as well to the image or the perception in a number of states that the UN engages in a number of double standards. Why do we, through the United Nations, react to some conflicts and by extension then deal with some post-conflict scenarios with resources and commitment, and not others? When we feed that into the broader question about whether democracy is a western value or not, you can see how the whole package becomes an issue.³⁶⁸

Scepticism about UN multilateralism combined with the need to engage the United States multilaterally has led to various alternatives being suggested. For example, two prominent U.S. scholars have recently made a detailed proposal for the establishment of a 60-member “Concert of Democracies.”³⁶⁹

Yet to get around the fact that the UN includes many non-democracies, there has already been the creation of the Community of Democracies in 2000, with Canada as a founding member, and which met for the first time at the UN in 2004 as a UN “Democracy Caucus”. The Committee was told during our New York meetings in February 2007 that the 100-member “Caucus” is currently chaired by Mali, which is also an active member of the Group of New and Restored Democracies. His Excellency, Cheick Sidi Diarra, Ambassador and Permanent Representative to the UN of Mali, was among a group of UN ambassadors and permanent representatives with whom the Committee met.³⁷⁰ We have already referred in Chapter 4 to Canada’s participation in the Community of Democracies (CD). One of our Canadian witnesses, Jeffrey Kopstein argued that, given the UN’s weaknesses and limitations, the CD should be bolstered.³⁷¹ In Washington, where we met with Richard Rowson, President of the CD’s Council, Theodore Piccone, Director of the Democracy Coalition Project (and representative of the Club of Madrid in Washington) argued that “Canada should be a member of the [CD] Convening Group,” and that notwithstanding our multilateralist reputation, Canada “has been mostly at the margins in this regard.”³⁷²

Others were less convinced of the CD’s effectiveness. Richard Haas, President of the Council on Foreign Relations, told the Committee that the CD defines its democracy membership criteria too broadly and is too large to be a meaningful actor.³⁷³ Thomas Melia, Deputy Director of Freedom House told the Committee in Washington that the Convening Group of the CD represents in part the strategic interests of the member governments. For example, Morocco is a member although it does not meet the democracy criteria. Mr. Melia also had some cautionary words on trying for global coordination, stating that “a lot of effort can be diverted into coordination.” Instead he saw the need for “complementarity,” and “the way to pursue that is to build one’s niche.”³⁷⁴

Gareth Evans, President of the International Crisis Group, has also cautioned:

Don’t pin too many hopes on Democracy Caucuses and similar grand international strategies. While in principle an attractive idea, there are simply too many institutional and interest differences between democratic countries for a united front to be sustained on anything very much, and it is not at all clear that the tentative moves to create such mechanisms have so far placed any useful pressure on non-democracies, or generated any net positive returns.³⁷⁵

At the same time, Mr. Evans, who remains a strong believer in a strengthened and reformed UN system, points out that individual democratic countries, notably those with great-power interests such as the U.S., are often not the best placed to promote democratic development. Even if, as several U.S. witnesses told the Committee, Canada is sometimes able to do things that the U.S. cannot, Canada cannot go it alone in this field either. Mr. Evans argues that: “One way to have an impact without such visible badging [association with Western big-power interests] is working through collaboration with multilateral coordinating mechanisms in the UN and elsewhere — the new UN Democracy Fund now getting off the ground will hopefully prove of real utility in this respect.”³⁷⁶

The Committee shares that hope. Indeed, there is no substitute for action by the UN, for all its faults, since it is the only truly global body. We, too, want to see it reformed and made into a more credible instrument for advancing democratic development. With respect to the UN Democracy Fund (UNDEF) set up as a result of the September 2005 UN Summit, it is supported through voluntary donations not assessed contributions. The largest donor by far is the U.S., and the second largest donor has been India, the world's most populous democracy, with a contribution of US\$10 million. That amount was matched by Japan in early March 2007, adding to UNDEF's funding capacity of about US\$ 65 million, and making it the Fund's 28th donor country. So far Canada is not among these.

When the Committee met with UNDEF representatives, Acting Executive Director Magdy Martinez-Soliman and Senior programme Officer Randi Davis (a Canadian) in New York in February 2007, Mr. Martinez-Soliman observed that the Fund is the first UN organization to use the word "democracy" in its title.³⁷⁷ Moreover, parliaments have been one of the better allies of the new fund; UNDEF staff having met with delegations from India, the United Kingdom, the European Union, the United States and others, now including Canada. The visit of the Committee was prominently noted on UNDEF's web site (<http://www.un.org/democracyfund/>). It was made clear to the Committee that Canada's involvement would be welcomed, especially as Canada's democracy is looked upon favourably by many countries in the world.³⁷⁸

The idea for UNDEF was explained as a U.S. initiative proposed as part of the UN reform debate along with priorities such as human rights, management reform and a Peacebuilding Commission. (The Committee also met separately with Canadian Carolyn McAskie, UN Assistant Secretary-General in charge of the Peacebuilding Support Office.³⁷⁹) UNDEF currently works mostly through civil society organizations as well as partnerships with other UN organizations, including peacekeeping missions. Its first funding tranche in August 2006 involved some 70 NGOs, including in Canada the Parliamentary Centre and a journalists group in Toronto. Importantly, UNDEF funding also comes from the South; it is not in the "import-export" business in terms of democracy, and does not offer a democratic model for others to copy. Significantly, too, UNDEF does not require host government permission when it decides on funding projects. It operates with the support and legitimization of the Secretary-General and the states that make up its board, composed of the six largest contributors. UNDEF is also one of the earliest examples of the "One UN" model proposed by the report of a recent High Level UN Panel on Coherence, *Delivering as One*,³⁸⁰ that was also referred to in the Committee's meeting at the UNDP.

UNDEF is still a fledgling organization with only six staff (as of February 2007), and has just starting work on the ground, although it already has some 125 projects in 110 states and territories. Its regional priority is Africa (37% of project funding), followed by least developed countries outside of Africa. Project decisions are made on the basis of detailed proposals after consultation with the UN's Department of Political Affairs and other UN organizations active in each country, following which a short list is made and presented to the board, which makes an even shorter list for presentation to the Secretary-General. With no formal advertising, UNDEF received over 1,300 applications in its first two weeks of

operation — although about 700 of these did not meet its criteria. (Even when UNDEF did not fund projects, however, it has shared its database of proposals with other UN bodies, so these projects may get funding from elsewhere.)³⁸¹

The UNDEF governance structure is bi-level: one composed of UN member states, and one of NGOs, respecting geographic balance, and with an advisory board that includes international democracy experts such as Guillermo O'Donnell cited by the Committee in Chapter 1. Asked why UNDEF has accepted funding from states such as Qatar that are not fully democratic, Mr. Martinez-Soliman responded that UNDEF does not judge the degree to which its donors are democratic, but poses the larger questions of: Do the citizens within a state think it is democratic, and do other states think so?³⁸²

Mr. Martinez-Soliman added that UNDEF has about 15 projects that work directly with political parties in countries such as Bolivia, Serbia and Peru. There are obviously sensitivities involved in such work. Observing that some countries have tightened their legislation on the transfer of foreign money to NGOs, in order to prevent these countries from shutting the door, UNDEF specifies that NGOs must be recognized either nationally or internationally. UNDEF also works in partnership with global and regional inter-parliamentary forums — for example, the Inter-Parliamentary Union (IPU), particularly on the issue of support for increasing the number of women parliamentarians, and including the *Assemblée parlementaire de la francophonie*.³⁸³

The Committee was told, by our Ambassador and Permanent Representative to the United Nations John McNee, that Canada's official position on UNDEF remains one of "wait and see."³⁸⁴ We agree that UNDEF is a work in progress. But at the same time, it is part of UN reform and a global UN effort to take democratic development seriously. Surely that goal merits Canadian support. We note as well that among UNDEF's donors are five of Canada's G7 partners and its Commonwealth partner, Australia. Accordingly, we believe that Canada should consider whether to become a UNDEF donor.

Finally, there is a recurring theme that has struck the Committee during its meetings with international organizations supported by Canada that are involved in democratic development: namely, the impressive number of Canadians who are working in these organizations, often at senior levels. This is a great pool of expertise and experience upon which to draw. While some of these Canadians may be attracted back to Canada by the new Canada foundation for international democratic development that we proposed in Recommendation 12, it is also a good to have Canadians in positions of influence inside the multilateral organizations that Canada funds.

The Committee believes that a greater effort should be made to tap into the knowledge accumulated by Canadians working in multilateral organizations. This could enrich Canada's own approach to democratic development as it is elaborated through an enlarged Democracy Council and through the independent Canada foundation that we have proposed.

Recommendation 19

The independent evaluation of all Canadian support for democratic development that we have recommended should also assess the effectiveness of multilateral channels to which Canada provides funding. That evaluation should guide appropriate funding levels.

Recommendation 20

Recognizing that the future challenges of democratization processes involve governance at the level of international organizations, as well as in national and local settings, the Canada foundation for international democratic development should include these dimensions within its mandate, and should consider related proposals for support from Canadian non-governmental bodies and civil-society groups working in this area.

Recommendation 21

As part of the essential role of a reformed and strengthened United Nations in global democratic development, the Parliament of Canada should give favourable consideration to the establishment of a United Nations Parliamentary Assembly.

Recommendation 22

In light of the establishment of the United Nations Democracy Fund (UNDEF) as part of UN reform proposals in 2005, Canada should consider whether to become a donor to UNDEF.

Recommendation 23

Taking into account the expertise and experience on democratic development that has been accumulated by Canadians working in this field through multilateral organizations, Canada should make an effort to tap into this pool of knowledge in furthering its own approach to democratic development.

Notes to Chapter 8

- 353 Keynote Address by Speaker Burjandze to the "Dialogue on Canada's Approach to Democratic Development", Ottawa February 15, 2007, p. 8.
- 354 Meeting at the Commonwealth Secretariat, London, October 11, 2006. See also more generally the Report of the Commonwealth Expert Group on Development and Democracy prepared for the Commonwealth Secretariat, *Making Democracy Work for Pro-Poor Development*, October 2003.
- 355 Meeting at the World Bank, February 6, 2007.
- 356 Ibid. The World Bank Institute has an active Parliamentary Strengthening Program and has recently launched a special "Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development". More details and working papers are available online at: http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/461605-1102456980175/parliament_brochure.pdf.
- 357 Ibid.
- 358 On the role of the World Bank, and the OECD Development Assistance Committee, in the evolution of thinking by the donor community about issues of governance and economic development, see David Gillies, "Democracy and Economic Development," Institute for Research on Public Policy, *Policy Matters*, Vol. 6, No. 2, April 2005.
- 359 Meeting at the World Bank, February 6, 2007.
- 360 John Foster, "Civil society, parliaments and democracy: Deepening participation, transparency and accountability from the 'grass roots' to the global", Brief of the North-South Institute, December 6, 2006. pp. 4ff. (See also *Evidence*, Meeting No. 35, December 6, 2006.) The report in question and related documents are available online at: www.helsinkiprocess.fi.
- 361 Ibid., p. 8.
- 362 "A Contribution to the Committee's Study of Canada's Role Internationally Promoting Democratic Development", February 13, 2007, pp. 8-9. See also *Evidence*, Meeting No. 40, February 13, 2007. The appeal for such a UN Parliamentary Assembly was formally launched on April 17, 2007 with the endorsement of numerous parliamentarians, civil society groups and individuals from 103 countries. The text of the appeal is available online at: <http://en.unpacampaign.org/appeal/index.php>. For more information see also the web site of the Committee for a Democratic U.N. - <http://www.uno-komitee.de/en/>.
- 363 The full text of the resolution is available online at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?sessionid=CE4FFF3AD1A73F446207423684B18D97.node1?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0237+0+DOC+XML+V0//EN>.
- 364 Meeting of the Committee at UNDP, New York, February 7, 2007.
- 365 Ibid.
- 366 Meeting of the Committee at the United Nations, New York, February 8, 2007.
- 367 Ibid.
- 368 *Evidence*, Meeting No. 35, December 6, 2006, p. 5. See also Jane Boulden, "Democracy and Peace-Building", Institute for Research on Public Policy, *Policy Matters*, Vol. 6 No. 2, April 2005.
- 369 Ivo Daalder and James Lindsay, "Democracies of the World, Unite", *The American Interest Online*, Winter Issue preview 2006 available online at: <http://www.the-american-interest.com/ai2/article.cfm?Id=219&MId=6>.
- 370 Meeting of the Committee in New York, February 7, 2007.
- 371 *Evidence*, Meeting No. 19, October 4, 2006, p. 4.
- 372 Meeting of the Committee in Washington D.C., February 6, 2007.
- 373 Meeting of the Committee at the Council on Foreign Relations, New York, February 7, 2007.
- 374 Meeting of the Committee in Washington D.C., February 6, 2007.

-
- 375 Gareth Evans, "Promoting Democracy: What We Have Learned", Presentation to the American Enterprise Institute Symposium, How Much do we Really Know about Democracy Promotion?, Washington D.C., September 19, 2006.
- 376 Ibid.
- 377 Meeting of the Committee in New York, February 7, 2007.
- 378 Ibid.
- 379 Meeting with the Committee, New York, February 7, 2007.
- 380 *Delivering As One: Report of the High-level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment* (A/61/583), November 26, 2006, http://www.unsystemceb.org/features/swc/report_systemwidecoherence.pdf/view. CIDA President Robert Greenhill was a member of this panel.
- 381 Meeting with UNDEF representatives, New York, February 7, 2007.
- 382 Ibid.
- 383 Ibid.
- 384 Meeting of the Committee at the Permanent Mission of Canada to the United Nations, New York, February 7, 2007.

CHAPTER 9 THE PARTICULAR CHALLENGES OF PROMOTING DEMOCRATIC DEVELOPMENT IN DIFFERENT, AND DIFFICULT, CONTEXTS — CONCENTRATING ON CANADA’S ROLE

[Donors should] recognise that ultimately all outsiders have serious limitations when it comes to advancing the democracy cause. Ultimately, as democracy activists usually acknowledge, the struggle has to be fought primarily from within: until that internal opposition reaches some kind of active critical mass, with its own momentum, external support is likely to be of only marginal impact... I am not normally in the business of advocating caution in pursuit of anything worth doing internationally. But this is an area in which many fingers have been burnt, and where modesty really is the best policy.

Gareth Evans, President, International Crisis Group,
“Promoting Democracy, What We Have Learned”³⁸⁵

[I]t’s not just enough to have democracy or democratization as one of the three Ds [diplomacy, development, defence], or part of the joined-up approach, whatever title we’re going to give it. As a leader on these issues Canada could work towards developing greater awareness of the nuances and complexities involved in this process, and lead or commission a study that would undertake that long, in-depth examination of the importance of context specificity, and what works when. A certain model of democracy and democratization might work in one instance, but in a second instance, which is not necessarily dramatically different, only somewhat different, have a completely different impact, including, ... in fact sowing the seeds for long-term instability and even a return to conflict.

Jane Boulden, Canada Research Chair in
International Relations and Security Studies,
Royal Military College of Canada³⁸⁶

[W]e cannot push a single solution for all evolving democracies. Context is everything.

Lisa Sundstrom,
“Hard Choices, Good Causes: Exploring Options
for Canada’s Overseas Democracy Assistance”³⁸⁷

The Committee returns to these necessary cautions, and the need for greater context-specific knowledge, as raised in Part I of our report, because we believe that realistic expectations and improved practices based on learned experience are required if support for democratic development is to lead to long-term positive, and not perverse or unsustainable, outcomes. Moreover, as Thomas Carothers remarked to the Committee in Washington, we are now down to the hard cases that resist easy answers, even as democracy assistance becomes an increasingly crowded field.³⁸⁸

All of this argues, as did some witnesses, for a concerted long-term Canadian approach that attempts to know the particular country recipients of democratic development assistance as well as we can, and to stay in for the long haul. Canada's bilateral funding of democratic development is unlikely to make a significant difference if it is scattered across a lot of small or short-term projects in many countries to little cumulative effect. If we want to have impact, it will be necessary to focus our efforts. That does not necessarily involve huge amounts of money. As Kevin Deveau suggested to the Committee: "For \$25 million a year, for example, Canada could be a serious player in ten countries around the world. If we pick those countries appropriately, based on our history, based on our diversity, I think we can have a lot of impact in those countries."³⁸⁹ Lisa Sundstrom concludes: "Setting appropriate criteria will allow Canada to decide upon a group of 'democracy partner' countries where we can best target Canadian democracy assistance to have a noticeable positive impact on democratic outcomes."³⁹⁰

The setting of appropriate criteria of concentration could be a matter for consideration by the Government of Canada and non-government members of the Democracy Council, in cooperation with the Canada foundation for international democratic development that we have proposed. Such criteria might include:

- Importance of the country to broad Canadian international policy interests;
- Importance of the country as indicated by the level of existing aid and other investments;
- Demonstrable need and demand from the country for democracy assistance, combined with the country's ability to benefit from what Canada is capable of offering.

The Committee has already suggested in Recommendation 8 of Chapter 5, that the independent evaluation of all existing Canadian support for democratic development include an evaluation of where best Canada should concentrate its efforts in future.

Beyond that assessment, both Canadian governmental and non-governmental actors in this field need to have the best available, and constantly updated, detailed knowledge of local circumstances, in any chosen countries of assistance. The production and refreshing of objective independent democratic development country assessments may be a task that could be assigned to a centre for policy in democratic development as funded by the Canada foundation. Such assessments should include the identification of credible and accountable local partners for Canadian democracy support since local leadership and participation are essential for a sustainable democratization process.

Recommendation 24

Canada should ensure that it engages in democratic development assistance with the benefit of detailed realistic country assessments that include the identification of credible and accountable local partners who must drive forward the democratization process within their countries. The preparation and updating of such objective assessments could be undertaken by an arms-length centre for policy in democratic development (as discussed in Recommendations 2 and 14) funded through the Canada foundation.

In the following sections, the Committee will comment briefly on three broad contexts where Canada may become more involved in advancing the goals of democratic development: those of authoritarian or semi-authoritarian states; those of emerging democracies and post-conflict societies; those of “failed” or “fragile states.” These categories are not fixed, and may indeed overlap as we will see. Before proceeding further, let us consider the concrete examples of two countries that will surely be among the list of Canada’s long-term democracy partners, Haiti and Afghanistan.

Afghanistan and Haiti are respectively the largest recipients of Canada’s international assistance. Much is at stake for Canada in both. The complexities of working on development, and notably democratic development, in both contexts are also daunting. We have already noted this in our 2006 study of Haiti and December 2006 Report, *Canada’s International Policy Put to the Test in Haiti*, which urged a very long-term commitment to Haiti’s development and included among its recommendations:

Beyond continued electoral assistance, the Committee strongly supports long-term Canadian involvement in building sustainable institutions of democracy and good governance in Haiti. In particular, Canada should strive to strengthen Haiti’s parliamentary system to help enhance true voter representation of constituent communities in the national Parliament.³⁹¹

Haiti is a long way from being out of the woods and faces a long rocky road ahead in terms of democratic development even after relatively successful elections in 2006. We note that, in terms of the Economist Intelligence Unit’s “democracy index 2006” which we utilized in Chapter 1, Haiti is still assessed as a “hybrid regime” (i.e., containing some democratic but also many non-democratic elements), ranking 109 out of 167 countries surveyed.³⁹²

If the situation on the ground and the context for external interventions is complex in the case of Haiti, that is even more true of Afghanistan — the subject of the Committee’s ongoing study — where large-scale military conflict is still taking place alongside efforts at reconstruction and development. Elections Canada has assisted with the Afghan elections, CANADEM has deployed Canadian expertise to Afghanistan, and the Committee has heard several proposals from witnesses on the kinds of democratic development activities that might be supported by Canada, notably from David Donovan and in the submission of

Grant Kippen.³⁹³ We take note of these, but we think that much greater knowledge of the highly varied local circumstances in Afghanistan is essential for a long-term democratic development program for that country to have a chance to succeed.³⁹⁴ The Committee also recalls the caution expressed to us by our High Commissioner to the United Kingdom, James Wright, in London that: “We need to be careful to apply Western concepts of democracy to a country like Afghanistan.” Our interventions in this area must be adapted to their long traditions.³⁹⁵

Barnett Rubin, of the New York University Centre on International Cooperation, also emphasized to the Committee in New York, and during subsequent testimony in Ottawa, that Afghanistan remains one the world's poorest countries with one of its weakest governments.³⁹⁶ In fact, it might be discussed under each of the contexts for democratic development interventions that we will consider below. Emerging from the ravages of decades of war and the extremist rule of the Taliban, it has been considered to be a “failed” or “fragile” state. It is still a state in conflict although it is struggling to start down the path towards becoming a democracy (with distinctive Afghan characteristics). An indication of how long this path will be is that, notwithstanding several elections, Afghanistan is still in the “authoritarian regime” category of The Economist Intelligence Unit’s “democracy index 2006”, ranking 135 out of 167 countries surveyed, and with a score of zero in terms of “functioning of government.”³⁹⁷

The point the Committee is making is that Canadians need to assess each situation of democratic development intervention with our eyes open, on the basis of the best available knowledge of what might work under the particular circumstances being faced. We need to have the resolve to make long-term commitments, with realistic expectations of what can be achieved, accompanied by a tolerance of risk. Put bluntly, there will be no easy solutions for the hard cases. The goals of democratic development will not be advanced by wishful thinking. Rigorous analysis is required of specific cases that are beyond the scope of this report. But we offer the following as some initial reflections to take into account.

9.1 Canada’s Potential Role in Authoritarian or Semi-Authoritarian Contexts

As it trades with and engages dictators in less-than-democratic regimes, Canada should continue to back NGOs and civic groups abroad in those same countries, especially in the Arab-Muslim world and in backsliding democracies... Canada should continue to foster contact between the citizens of our country and democracies at risk in the Balkans, Asia, Africa, the Middle East, and the former Soviet Union.

Professor Jeffrey Kopstein³⁹⁸

One of the most disturbing trends that the Committee has already noted in Chapter 2 is the pushback against democracy and rise of authoritarianism in some parts of the world. It is also a fact that the world’s most populous country and rising power, China, remains a non-democracy, accounting for fully 60% of the global population living

under autocratic rule. Canada should carefully consider how it might support democratic transition in China, the stirrings of which are already apparent. We are aware of existing CIDA support for human rights, democratic development and good governance programs in China—including by the Canadian Bar Association, the Parliamentary Centre and others—the aim of which is to build capacity for internal change within China. However, there are China scholars, such as Bruce Gilley, who believe that Canada can and should take a stronger pro-democracy stand towards China. As part of that he argues:

[Canada's] overall relations with China should be citizen-centered not regime-centered. We must talk to the regime as necessary, but we should feel free to talk past it to the people of China, who for the time being are the only true representatives of the Chinese citizenry. We should cultivate and favor discussions with reform-oriented figures in the party and the military, and focus our efforts on the ground in talking directly to the leading journalists, civil activists, lawyers, public intellectuals, independent scholars, interest group leaders, entrepreneurs, and ethnic minority leaders of that country. The domestic counterpart to this diversification of its partners in China should be the diversification of our agents on behalf of Canada. In particular, Members of Parliament should play a much more active role in our relationship with China through official delegations, hearings, and inclusion on government delegations.³⁹⁹

Dr. Gilley further argues that support for democratic forces in China would be bolstered by the creation of an independent Canadian foundation focused on the promotion of democratic development.⁴⁰⁰

The Middle East is another particularly democracy-challenged region. Indeed, as Rex Brynen of McGill University told the February 15 “Dialogue on Canada’s Approach to Democratic Development”—“... it is safe to say that the process of democratization in the Middle East is comatose, for now at least.”⁴⁰¹ The Committee has already heard the critical assessment of Marina Ottaway during our meeting in Washington D.C. She observed the disappearing Western pressures on Arab autocracies and the need to find ways to engage grass-roots Islamist movements which enjoy popular support.⁴⁰² Brynen stated that: “Efforts to support democratization must be tailored to the nuances of individual political systems.” He added: The media revolution in the Middle East will not bring about democratization. It has, however, profoundly pluralized political discourse in the region. Yet it has not yet been effectively engaged by Western donors or foreign ministries.”⁴⁰³

Egyptian democracy activist, Saad Eddin Ibrahim, observes that their could be parallels to the outside support for human rights and democracy that helped to overcome Communist dictatorships in Eastern Europe, but he wonders if the political will is there—

Today the Arab world needs similar support from the free world. Conditional aid and putting teeth into expectations for minimal adherence to human rights standards in Arab countries would give heart to struggling democracy forces. Sadly, the fears surrounding terrorism and Islamist political movements have dampened even the few occasional impulses of western leaders to stand up to Arab dictators.⁴⁰⁴

Moreover, as we noted, there has been backsliding in regions of incipient democratization, including the authoritarian trends in Venezuela affecting Latin America⁴⁰⁵ and cases like Zimbabwe in Africa that continue to affront the international conscience.⁴⁰⁶ The apparent rise of authoritarianism in Russia is especially troubling as it affects the whole post-Soviet area. Speaker of the Georgian Parliament, Nino Burjanadze, with whom the Committee met in Ottawa on February 15, 2007, told the Democracy Council's Dialogue on Canada's Approach to Democratic Development: "Assistance to Russia in order to transform it into a genuine democracy will be the best kind of assistance to Georgia by [the] international community."⁴⁰⁷

But how, especially given trends in Russia and its region of influence? One study by Canadian scholar of democratization Lisa Sundstrom, concludes optimistically that "the recent cases of mass movements to defend democracy in Serbia, Georgia, and Ukraine, with foreign-funded NGOS providing organizational backbone to those movements, indicate that foreign assistance can emerge as a crucial element protecting democratic values at crucial junctures when that assistance has been sustained."⁴⁰⁸ But there are more ominous recent signs. A February 2007 poll by the EU-Russia Centre revealed that the 1,600 Russians surveyed favoured a pre-1990 Soviet system to a Western liberal type of democracy by a margin of 35% to 16%.⁴⁰⁹ According to a March 2007 analysis by *The Economist*: "The foreign funded non-governmental organizations that prepared and organized the colour revolutions now face big obstacles in the ex-Soviet Union where they would most like to work."⁴¹⁰ It went on to conclude provocatively:

Indeed the West seems to have lost the stomach for promoting democracy in post-Soviet Europe almost entirely. And if it ever regains it, it will have to reach further back than 1989 for its inspiration. With Russia getting stronger again, though perhaps not sustainably so, the more relevant precedent may be the long hard slog of the cold-war decades.⁴¹¹

The Committee does not claim to have answers to these varied and sometimes dispiriting situations. As we have said, hard cases do not have easy solutions. But we do know that successful strategies of democratic development intervention at all levels (from that of high diplomacy to that of the smallest local aid project) require sophisticated knowledge of the particularities of each situation, and continued political resolve to make long-term commitments to promoting democratic development even when circumstances become more difficult than they already are.

Recommendation 25

Canadian support for legitimate local democratic efforts within authoritarian and semi-authoritarian regimes will require detailed and updated knowledge of the circumstances for democracy assistance in the countries in which Canada chooses to focus its efforts. Objective country assessments could be undertaken by an independent centre for policy in democratic development as funded through the Canada

foundation for international democratic development that we have proposed.

9.2 Canada's Potential Role in Emerging Democracies and Post-Conflict Societies

Despite a vast literature on democratic transitions, what Thomas Carothers calls “transitology,”⁴¹² once again there are more questions than answers when it comes down to the country specifics of ensuring that outside interventions are actually helpful to the cause of sustainable democratization. Jane Boulden, Canada Research Chair in International Relations and Security Studies at the Royal Military College of Canada, cautioned the Committee that “democratization in post-conflict situations is different.”⁴¹³ This applies even to supporting such basic elements of democracy as elections. Richard Hass told the Committee in New York that too much emphasis is placed on elections — what he calls “electocracy” — which are often introduced too early in the process of democratization.⁴¹⁴ This agrees with Jane Boulden’s analysis that: “One outcome that early elections can generate is further instability. ... We have a tendency to judge elections, when they happen, on the basis of whether they’re free and fair, rather than a tendency to judge whether or not they are playing a positive role in the post-conflict environment.”⁴¹⁵

Professor Boulden elaborated in testimony that deserves citing at length:

At what point is it correct or is it useful to have elections? When should those elections occur with respect to what we do with respect to rights? ... Is it possible to engage in democratization in a situation that is less than fully secure, or does democratization contribute to making the situation more secure over time? Again, these are questions that we now understand are important, but we still don’t have a lot of answers about what matters and when.

[D]emocratization can be conflict-inducing. One way in which this happens relates to the question of how minorities or other groups in society are treated. We need to build in greater recognition that democratization can both empower and disempower. It can disempower groups that are used to having exclusive access to power before the conflict or the post-conflict situation, and it can empower groups that have longstanding grievances with other groups in society and that will then use the process as a way to deal with those grievances. ...

We have a much greater requirement, I think, to understand the importance of context specificity... we have not yet engaged in either the academic literature or at the policy level in an in-depth lessons-learned process that looks at all of this experience in an effort to determine how the nature of certain contexts affects the democratization and post-conflict peace process.⁴¹⁶

The hard case of achieving an increasingly democratic, post-conflict Afghanistan, which has adopted a new constitution and held several elections, with more to come, is illustrative of the need for context-specific knowledge, realism and patience. David Donovan, research director of the Queen’s University Centre for the Study of Democracy,

observed that: "There have probably been very few cases that have had the amount of international support Afghanistan has right now."⁴¹⁷ But as to its progress towards democracy, he told the Committee: "I don't know how long it would take, but in Taiwan it took 50 years. Who knows how long it will take in Afghanistan?"⁴¹⁸ His published study of democratic transition in Afghanistan concludes: "Given its history, tribalism, and poverty, achieving sustainable democracy in Afghanistan is one of the most complex and difficult problems in the world. We should measure our expectations against that reality."⁴¹⁹

Grant Kippen, with three years of direct experience in Afghanistan including on elections, noted in his submission to the Committee that there are over 80 registered political parties in Afghanistan.⁴²⁰ He presented the following challenge to the Committee:

[W]here Canada can play an important role is to work with both parliamentarians and political parties in order to enhance the capacity of both these important communities. At the moment there is enormous public skepticism within Afghanistan towards the role and function of political parties because many are seen as simply branches of former military organizations. This skepticism extends to members of the Wolesi Jirga, where according to some reports over half of the members have some affiliation to former armed militias. While valuable work is currently being undertaken to improve the knowledge and skill sets of parliamentarians so that they can become more effective legislators, much more work needs to be done to prepare them for their role as elected representatives.⁴²¹

These citations, although they may sound discouraging, are from two Canadians who want Canada to do much more to promote the emergence of democratic development in societies suffering from conflict, notably including Afghanistan. They underscore the need to have no illusions about what that entails.

Recommendation 26

Canada should work towards effective strategies that link democracy-building and peace-building in emerging democracies under situations of conflict or post-conflict. These strategies should pay particular attention to Canada's role in supporting the development of sustainable governance institutions and processes, including those of sound public administration, functional political parties and parliaments.

9.3 Canada's Potential Role in "Failed" or "Fragile" States

Failed states pose among the most difficult challenges for democratization.

Larry Diamond⁴²²

A disturbing trend of recent years is the rise in the number of "failed" or "fragile" states. According to a recent World Bank report, the number of fragile states, or "low-

income countries under stress,” has risen over the past three years from 17 to 26.⁴²³ Haiti and Afghanistan, the two largest recipients of Canadian international assistance over this period, continue to be prominently listed in this category. The goal of democratic development in such cases requires long-term commitments from international donors, as the Committee stressed in our December 2006 report on Haiti.⁴²⁴

Assisting democratic development in these hardest of circumstances entails a combination of poverty alleviation, peace-building and state-building. In the wake of state failure, many of the points noted in the above section on emerging democracies and post-conflict societies apply even more forcefully. As Gareth Evans observes: “We know that the period of transition to democracy is in many ways one of the most dangerous and fragile of all”, citing Timothy Garton Ash that this is especially so “in countries divided along religious and ethnic lines, and where you rush to the party-political competition for power without first having a functioning state with well-defined borders, a near monopoly of force, the rule of law, independent media and a strong civil society.”⁴²⁵

While the Committee did not hear much detailed evidence on the exigencies of supporting democratic development in specific failed or fragile states, we note that the critical issues facing democratic development assistance as a whole are particularly acute in these states, starting with acquiring an in-depth understanding of the local context. A report prepared for the Canadian Consortium on Human Security underlines that: “Canada must begin at the grassroots level by working with local structures and initiatives while engaging and including the majority of the people in the process. With regards to local structures and local based initiatives, Canada must have a concrete understanding of local power relationships”.⁴²⁶ In Afghanistan, for example, reference has been made to devolving development decision-making down to the village council level. However, there is obviously a problem if that only ends up reinforcing traditional or tribal power structures that are patriarchal and anti-democratic. Outsiders need to be able to foster local democratic leadership in ways that take account of prevailing power structures without allowing them to obstruct the processes of democracy building.

Beyond the trappings of modern democracy — elections, political parties, parliaments, accountable public administrations, independent judicial institutions, police forces, etc. — there is the question of basic democratic values becoming embedded in the social and cultural fabric of the society. Without that, there is no solid base for democratic development to take place, while still recognizing that it must be adapted as appropriate to the particular local circumstances. Governance practices containing strong anti-democratic elements cannot be expected to evolve into the development of a sustainable democracy that respects human rights. On Afghanistan, David Donovan of the Queen’s University Centre for the Study of Democracy told the Committee that:

[W]e’d like to see more done in the role of democratic education in Afghanistan. The military aspect is necessary, of course, to provide security for humanitarian aid, but there could be a lot more work done on instilling democratic values, on making sure that’s done with regard to the local context, and on developing a democratic values curriculum with local officials on the ground, with local academics and local universities.⁴²⁷

The Committee has only started its examination of Canada's overall role in Afghanistan. So we do not want to prejudge what is most feasible for Canada to do at this stage. However, it is obvious from these preliminary references, that much remains to be done, both in learning from past mistakes of donor interventions — as we described in some detail in our earlier report on the case of Haiti — but also in devising democratic development strategies that have a realistic chance of success over the long, and probably very long, term.

In undertaking this task, we note that the distinguished American scholar of democratization Larry Diamond has usefully come up with nine relevant “tentative general lessons and guidelines” after surveying democracy building and stabilization experiences in post-conflict and failed states.⁴²⁸

1. Understand the local context in its historical, cultural, political and sociological dimensions....
2. Mobilize and commit adequate military and financial resources....
3. Establish international legitimacy and active support for the post-conflict intervention....
4. Generate legitimacy and trust within the post-conflict country....
5. Hold local elections first....
6. Promote knowledge of institutional choices for democracy, and of democratic principles and norms....
7. Disperse economic reconstruction funds and democratic assistance as widely as possible....
8. Promote local participation, and proceed with humility and respect for the opinions of the people in whose interest the intervention is supposedly staged....
9. Institutionalize the capacity for effective intervention and democracy promotion in post-conflict settings. [Diamond underlines the establishment of the United Nations Peace-building Commission as a step forward in this regard. A Canadian, UN Assistant Secretary-General Carolyn McAskie, with whom the Committee met in New York on 7 February 2007, currently heads the Peacebuilding Support Office that supports the new Commission.

Tall orders indeed. What is apparent to the Committee is that democratic development interventions in fragile or failed states that are dealing with, in some cases, decades of conflict, will necessarily be complex and multi-dimensional, involving many players, and demanding large-scale commitments sustained over long periods of time. This means that even in cases, such as Haiti and Afghanistan, where Canada is already heavily invested, there is also still much to be learned and applied.

Recommendation 27

Recognizing that the circumstances of “failed” or “fragile” states are the most difficult and complex for democratic development interventions, Canada should concentrate its efforts in countries where it is already heavily invested with much at stake, and where it is capable of making a difference by sustaining high levels of democracy- and peace-building assistance over long periods of time.

Recommendation 28

There is at the same time a consequent need for more and better applied knowledge and learning based on independent realistic and updated country assessments. The Canada foundation for international democratic development through the centre for policy on democratic development that the Committee has suggested should be involved in the preparation of such assessments.

Notes to Chapter 9

- 385 Presentation to the American Enterprise Institute Symposium, "How Much do We Really Know about Democracy Promotion?", Washington D.C., September 19, 2006.
- 386 *Evidence*, Meeting No. 35, December 6, 2006, p. 5.
- 387 Institute for Research on Public Policy, *Policy Matters*, September 20005, Vol. 6, No. 4, p. 34.
- 388 Meeting with the Committee at the Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., February 5, 2007.
- 389 *Evidence*, Meeting No. 38, January 30, 2007, p. 10.
- 390 Lisa Sundstrom, "Hard Choices, Good Causes: Exploring Options for Canada's Overseas Democracy Assistance", IRPP, op. cit., p. 35.
- 391 House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, *Canada's International Policy Put to the Test in Haiti*, December 2006, Recommendation 6, pp. 23-24 (available online at: <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/faae/reports/rp2593086/faaerp04/faaerp04-e.pdf>).
- 392 Laza Kekic, "The Economist Intelligence Unit's index of democracy", companion document to *The World in 2007*, Table 1, p. 4.
- 393 *Evidence*, Meeting No. 40, February 13, 2007; Submission to the Committee of Grant Kippen, 9 October 2006; also David Donovan, "Afghanistan: Democratization in Context" and Grant Kippen, "The 2004 Presidential Election: On the Road to Democracy in Afghanistan", in *Transitions to Democracy — Afghanistan*, Centre for the Study of Democracy, Queen's University, March 2006.
- 394 The depth of the challenge for outsiders in supporting the development of a modern stable democratic Afghan state is vividly underlined in the remarkable book by Hamida Ghafour, *The Sleeping Buddha: The Story of Afghanistan through the Eyes of One Family*, McArthur & Company, Toronto, 2007. For a detailed examination of the issues that must be addressed in supporting democratic state-building in Afghanistan, see Hamish Nixon and Richard Ponzio, "Building Democracy in Afghanistan: The Statebuilding Agenda and International Engagement", *International Peacekeeping*, Vol. 14, No. 1, January 2007, pp. 26-40.
- 395 Meeting with the Committee in London, October 11, 2006. A similar point was made by former British diplomat and Kabul resident Rory Stewart in a brilliant presentation on the current situation in Afghanistan at IDRC, Ottawa, April 3, 2007 (available as a podcast on the IDRC web site at: http://www.idrc.ca/index_en.html). See also the interview with Mr. Stewart in *Maclean's*, 16 April 2007, pp. 16-17.
- 396 Meeting with the Committee, New York, February 8, 2007; see also *Evidence*, Meeting No. 47, March 29, 2007.
- 397 "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy", 2006, op.cit., p.5.
- 398 *Evidence*, Meeting No. 19, October 4, 2006, p. 4.
- 399 Bruce Gilley, "Engaging China: Some Ideas for Canadian Policy-Makers", Presentation to the Library of Parliament Seminar Series, Ottawa, March 30, 2007, p. 9. See also Gilley, "Elite-led democratization in China: Prospects, perils, and policy implications", *International Journal*, Vol. 61, No. 2, Spring 2006, pp. 341-58.
- 400 *Ibid.*, p. 12.
- 401 Rex Brynen, "The Tragedy of Middle East (non) Democratization", Ottawa, February 15, 2007, p. 1.
- 402 Meeting of the Committee at the Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., February 5, 2007.
- 403 *Ibid.*, p. 2.
- 404 Saad Eddin Ibrahim, "Are There Democracy Lessons Arabs Can Learn From Eastern Europe?", The Ion Ratiu Democracy Lecture, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., November 30, 2006, p. 9.
- 405 On developments in Venezuela see International Crisis Group, *Venezuela: Hugo Chavez's Revolution*, Latin America Report No. 19, February 22, 2007; also more widely, Enrique ter Horst, "Latin America Waking up to

- the growing dangers to representative democracy and stability", Preliminary notes for remarks to the "Dialogue on Canada's Approach to Democratic Development", Ottawa, February 15, 2007.
- 406 On the grim state of Zimbabwe's continued dictatorship following the summit of the South African Development Community (SADC) that addressed its situation, see "Zimbabwe: The hogwash of quiet diplomacy", *The Economist*, April 4, 2007.
- 407 "Keynote Address of Her Excellency Nino Burjandze, Speaker of the Parliament of Georgia", to the Dialogue on Canada's Approach to Democratic Development", Ottawa, February 15, 2007, p. 8 (available online at: <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/library/Keynote%20Address%20to%20Democracy%20Dialogue.pdf>).
- 408 Lisa McIntosh Sundstrom, *Funding Civil Society: Foreign Assistance and NGO Development in Russia*, Stanford University Press, Stanford, 2006, p. 182.
- 409 The poll covered a wide range of Russian attitudes towards democracy, the rule of law, human rights, and its place in Europe. It was released in Brussels on February 6, 2007 and in Moscow on February 14, 2007 (available online at: <http://www.eu-russiacentre.org/assets/files/14.02%20Levada.pdf>). See also David Frum, "Russian democracy is dying", *The National Post*, March 10, 2007, p. A24.
- 410 "Europe.view — Romance and revolution: The future is no longer orange", *Economist.com*, March 22, 2007.
- 411 Ibid.
- 412 See Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm", *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 1, 2002, pp. 5-21 (available online at: <http://www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/Carothers-13-1.pdf>).
- 413 *Evidence*, Meeting No. 35, December 6, 2006, p. 4.
- 414 Meeting with the Committee at the Council on Foreign Relations, New York, February 7, 2007.
- 415 *Evidence*, Meeting No. 35, December 6, 2006, p. 4.
- 416 Ibid., p. 5.
- 417 *Evidence*, Meeting No. 40, February 13, 2007, p.6.
- 418 Ibid.
- 419 Donovan, "Afghanistan: Democratization in Context", in *Transitions to Democracy — Afghanistan*, Centre for the Study of Democracy, Queen's University, March 2006, p. 17.
- 420 Brief of October 9, 2006, p. 5. The Afghan legislature is only at the very beginning of having any experience with functioning political parties. See "Afghanistan: The arrival at last of party politics", *The Economist*, 26 April 2007.
- 421 Ibid., p. 4.
- 422 Larry Diamond, "Promoting Democracy in Post-Conflict and Failed States: Lessons and Challenges", *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 2, December 2006, p. 114 (available online at: <http://www.tfd.org.tw/docs/dj0202/05%20Larry%20Diamond.pdf>).
- 423 The World Bank, *Engaging with Fragile States: An Independent Evaluation Group Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress*, Washington D.C., 2006 (available online at [http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a4d6461b0067e049852571f500551e1b/\\$FILE/licus.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a4d6461b0067e049852571f500551e1b/$FILE/licus.pdf)).
- 424 *Canada's International Policy Put to the Test in Haiti* (available online at: <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/faae/reports/rp2593086/faaerp04/faaerp04-e.pdf>).
- 425 Gareth Evans, "Promoting Democracy: What We Have Learned", Washington D.C., September 19, 2006.
- 426 "Failing, Failed and Fragile States Conference", March 2007, Final Report Prepared For The Canadian Consortium on Human Security", p. 7 (available online on the Canadian Consortium web site at: <http://cchs.xplorex.com/page279.htm>).
- 427 *Evidence*, Meeting No. 40, February 13, 2007, p. 5.
- 428 Diamond, "Promoting Democracy in Post-Conflict and Failed States: Lessons and Challenges", op. cit., pp. 102-113.

APPENDIX A

LIST OF INDIVIDUALS WHO MET WITH THE COMMITTEE (FROM OCTOBER 9 TO 13, 2006 AND FEBRUARY 5 TO 8, 2007)

Organizations and Individuals

COPENHAGEN, DENMARK MONDAY, 9 OCTOBER 2006

Canadian Ambassador Fredericka Gregory

Ministry of Foreign Affairs (MFA):

Mr. Johnny Flento, Director of the Africa Department

Ms. Maria Ana Petrera, Head of Section, Development Policy Division

Ms. Helle Vadmand, Head of Section, Technical Assistance Advisory Service

Mr. Steen Gade, Chair of the Foreign Affairs Committee of the Danish Parliament

Ms. Nana Hvidt, Director, Danish Institute for International Studies (DIIS)

Dr. Neil Webster, Head of Department

Mr. Morten Kjaerum, Director, Danish Institute of Human Rights

HELSINKI, FINLAND TUESDAY, 10 OCTOBER 2006

Canadian Ambassador Anne-Marie Bourcier

Ministry for Foreign Affairs:

Ms. Sinikka Antila, Director, Unit for General Policy Development and Planning

Mr. Pekka Puustinen, Director, Unit for Sectoral Policy, Department for Development Policy

Ms. Johanna Jokinen-Gavidia, Advisor, Democracy and Good Governance, Unit for Sectoral Policy

Members of the Development Policy Committee:

Mrs. Gunvor Kronman, Chair, (Swedish People's Party)

Organizations and Individuals

Mr. Kalle Laaksonen (Finnish Centre Party)

Mr. Hannua Ohvo (Trade Union Solidarity Centre)

Mr. Timo Lappalainen (Service Centre for Development Cooperation)

Mrs. Heini Roysko (Christina Democrats)

Mr. Rolf Sormo (True Finns Party)

Second Deputy Speaker of Parliament :

Mr. Ilkka Kanerva, Foreign Affairs Committee

Members of the Foreign Affairs Committee :

Ms. Liisa Jaakonsaari, Chair

Ms. Mari Kiviniemi, Vice-Chair

Mr. Kimmo Kijunen

Mr. Johanness Koskinen

LONDON, ENGLAND

WEDNESDAY, 11 OCTOBER 2006

High Commissioner Jim Wright

David French, Chief Executive, The Westminster Foundation for Democracy

Professor Jennifer Welsh, Oxford University

Members of the UK Parliamentary Select Committee on International Development:

Mr. Malcolm Bruce, Chair (Liberal Democrats)

Mr. Hugh Bayley (Labour), and Chair of the Board of the Westminster Foundation for Democracy

Mr. John Battle (Labour)

Mr. James Duddridge (Conservative)

Ms. Anne McKeichin (Labour)

Organizations and Individuals

Department for International Development (DFID):

Mr. Peter Owen, Senior Governance Advisor, Policy Division,
Governance and Social Development Group

Mr. Jeremy Armon, Governance Advisor, Effective States Team,
Policy Division, Governance and Social Development Group

Commonwealth Secretariat:

Secretary General Don McKinnon

Mr. Matthew Neuhaus, Director, Political Affairs Division

Mr. Richard Gold, Director, Governance and Institutional
Development Division

Ms. Rabab Fatima, Adviser and Head of Human Rights Unit

Dr. Rawwida Baksh, Adviser and Head of Gender Section, Social
Transformation Programmes Division

Mr. Christopher Child, Advisor and Head of the Democracy
Section, Political Affairs Division

Ms. Katalaina Sapolu, Adviser and Head of Justice Section,
Legal and Constitutional Affairs Division;

Mr. John Wilkins, Advisor Public Sector Management and Head
of Special Programmes Section, Governance and Institutional
Development Division

STOCKHOLM, SWEDEN

THURSDAY, 12 OCTOBER 2006

Canadian Ambassador Lorenz Friedlaender

Ministry for Foreign Affairs:

Mr. Torgny Holmgren, Deputy Director-General, Head of the
Development Policy Division

Ms. Ulrika Funered, Human Rights and Democracy Section

Ms. Kanslirad Hoglund Karin, Civil Society and Democracy
Section

Officials From the Swedish International Development Agency
(SIDA):

Mr. Mikael Bostrom, Head of the Division for Democratic

Organizations and Individuals

Governance

Mr. Niklas Enander, Programme Officer, Political Parties and Parliaments

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA):

Ms. Ingrid Wetterqvist, Head, Planning and External Relations

Ms. Sakuntala Kadirgamar Rajasingham, Head of the South Asia Program

Mr. Mark Salter, Senior Programme Officer, Democracy Building & Conflict Management Programme

Mr. Ayman Ayoub, Senior Programme Officer

Mr. Roger Hällhag, Head of Programme for Political Parties

OSLO, NORWAY

FRIDAY, 13 OCTOBER 2006

Members of the Standing Committee on Foreign Affairs:

Ms. Marit Nybakk (Labour), Acting Chair

Ms. Anette Trettebergstuen (Labour)

Vidar Bjornstad (Labour)

Royal Ministry of Foreign Affairs (RMFA):

Mr. Petter Wille, Deputy Director General, Global Section

Mr. Hans Jacob Frydenlund, Special Representative on Sudan

Ms. Ingrid Schoyen, Adviser, Middle East Section

Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD):

Ms. Jannicke Bain, NORAD, Head of Section Responsible for Democracy Building

Norwegian Centre for Democracy Support:

Ms. Astrid Thomassen, Project Coordinator

Mr. John Inge Lovdal, Chairman of the Board

Organizations and Individuals

Norwegian Centre for Human Rights:

Mr. Geir Ulfstein, Director, Centre for Human Rights

Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights (NORDEM):

Ms. Siri Skåre, Project Director, NORDEM

Mr. Christian Boe Astrup, Information Officer

WASHINGTON D.C

MONDAY, 5 FEBRUARY 2007

Canadian Embassy:

Kevin O'Shea, Minister

David Lowe, Vice-President, Government and External Relations, National Endowment for Democracy (NED)

Vin Weber, Chairman, National Endowment for Democracy

Ivan Doherty, Director of Political Party Programs, National Democratic Institute (NDI)

Christopher Sands, Senior Associate, Canada Project, Centre for Strategic and International Studies (CSIS) and also associate with the International Republican Institute (IRI)

U.S. Department of State:

Paula Dobriansky, Under-Secretary, Democracy and Global Affairs

Barry Lowenkron, Assistant Secretary, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor

Stephen Krasner, State Department Director of Policy and Planning

Mike Kozak, Senior Director for Democracy, Human Rights and International Organizations, National Security Council

Scott Carpenter, Deputy Assistant Secretary, Bureau of Near Eastern Affairs

Betsy Whitaker, Deputy Assistant Secretary (Canada and Mexico), Bureau of Western Hemisphere Affairs

U.S. Agency for International Development (USAID):

Paul Bonicelli, Deputy Assistant Administrator

Maria Rendon, Acting Director, Office of Democracy and Governance, Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance Bureau

Organizations and Individuals

Keith Schultz, Office of Democracy and Governance

Gerald Hyman, Senior Advisor and President of the Hills Program on Governance, Center for Strategic and international Studies; Ex-Director of the USAID Office of Democracy and Governance

Carnegie Endowment for International Peace:

Thomas Carothers, Vice-President for Studies – International Politics and Governance; Founder and Director of the Democracy and Rule of Law Project

Marina Ottaway, Director, Middle East Program

WASHINGTON D.C TUESDAY, 6 FEBRUARY 2007

Canadian Embassy:

Richard Rowson, President, Council for a Community of Democracies (CCD)

Theodore Piccone, Executive Director, Democracy Coalition Project, and representative of the Club of Madrid in Washington

Thomas O. Melia, Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, and Deputy Executive Director, Freedom House

World Bank:

Samy Watson, Executive Director for Canada, Ireland and the Caribbean

Sanjay Pradhan, Sector Director in the Public Sector, Governance Unit

Steen Lau Jorgensen, Director in the Sustainable Development Network

Organization of American States (OAS):

Ambassador Graeme Clark, Canada's Permanent Representative to the OAS

José Miguel Insulza, OAS Secretary General

Albert Ramdin, Assistant Secretary General

Dante Caputo, Under Secretary for Political Affairs

Peter Hakim, President of the Inter-American Dialogue

Organizations and Individuals

NEW YORK, NY, USA

WEDNESDAY, 7 FEBRUARY 2007

Canada's Permanent Mission to the United Nations:

John McNee, Ambassador and Permanent Representative

Henri-Paul Normandin, Ambassador and Deputy Permanent Representative

Heidi Hulan, Counsellor (Political)

Hugh Adsett, Counsellor (Legal)

Diana Rivington, Counsellor (Development)

United Nations Democracy Fund (UNDEF):

Mr. Magdy Martinez-Soliman, Acting Executive Director

Ms. Randi Davis, Senior Program Officer

Peacebuilding Support Office:

Carolyn McAskie, Assistant Secretary-General

Ambassadors and Representatives to the United Nations:

The Honourable Robert Hill, Ambassador of Australia to the United Nations

His Excellency Mr. Johan L. Lovald, Ambassador of Norway to the United Nations

His Excellency Cheick Sidi Diarra, Ambassador and Permanent Representative of Mali

His Excellency Youcef Yousfi, Ambassador and Permanent Representative of Algeria

Paul Johnston, Counsellor Political Affairs of the mission of the United Kingdom to the United Nations

The Council on Foreign Relation:

Richard Haass, President

Democratic Governance Group, United Nations Development Programme:

Pippa Norris, Director, Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy

Gilbert Hounbo, Assistant Administrator and Director of Regional Bureau for Africa

Organizations and Individuals

Jennifer Topping, Director, Division for Resource Mobilization,
Bureau Resources and Strategic Partnerships

Jean Claude Rogivue, Chief, South and West Asia Division,
Regional Bureau for Asia and the Pacific

Akiko Suzuki, Programme Manager for Afghanistan, RBAP

Scott Hubli, Policy Adviser (Parliamentary Development),
Democratic Governance Group, BDP

Nina Berg, Policy Adviser (Justice), Democratic Governance
Group, BDP

Elissar Sarrouh, Policy Adviser (Public Administration Reform),
Democratic Governance Group, BDP

Limya El-Tayeb, Adviser, Division for Resource Mobilization,
BRSP

Anne-Marie Goetz, UNIFEM Governance, Peace and Security

NEW YORK, NY, USA THURSDAY, 8 FEBRUARY 2007

Canada's Permanent Mission to United Nations:

Bruce Bueno de Mesquita, New York University

George W. Downs, New York University

Barnett R. Rubin, Director of Studies and Senior Fellow,
New York University Center on International Cooperation

United Nations Electoral Assistance Division:

Craig Jenness, Director, Electoral Assistance Division,

Steven Siqueira, Special Assistant to the Special Representative
of the Secretary-General, United Nations Assistance Mission for
Iraq

Richard Gee, Political/Electoral Affairs Officer

APPENDIX B LIST OF WITNESSES

| Organizations and Individuals | Date | Meeting |
|---|------------|---------|
| Department of Foreign Affairs | 2006/09/27 | 17 |
| Peter MacKay, Minister | | |
| Michael Small, Assistant Deputy Minister, Global Issues | | |
| Canadian Foundation for the Americas | 2006/10/02 | 18 |
| John Graham, President, Board of Directors | | |
| Parliamentary Centre | | 18 |
| Robert Miller, President and Chief Executive Officer | | |
| Jean-Marc Hamel, Member, Board of Directors | | |
| Rights and Democracy | | 18 |
| Wayne MacKay, Interim Chair, Board of Directors | | |
| International Development Research Centre | | 18 |
| Maureen O'Neil, President | | |
| Rights and Democracy (International Centre for Human Rights and Democratic Development) | | 18 |
| Jean-Louis Roy, President | | |
| As Individuals | 2006/10/04 | 19 |
| Thomas Axworthy, Chair, Centre for the Study of Democracy, Queen's University | | |
| Jeffrey Kopstein, Director, Centre for European, Russian, and Eurasian Studies, University of Toronto | | 19 |
| George Perlin, Emeritus Professor and Fellow, School of Policy Studies, Queen's University | | 19 |
| Canadian Council for International Co operation | 2006/10/18 | 21 |
| Gerry Barr, President and Chief Executive Officer | | |
| As Individual | | 21 |
| Ed Broadbent | | |
| Canadian International Development Agency | | 21 |
| Josée Verner, Minister | | |
| Robert Greenhill, President | | |

| | | |
|---|------------|----|
| CANADEM (Canada's Civilian Reserve) | 2006/10/24 | 23 |
| Paul LaRose-Edwards, Executive Director | | |
| Elections Canada | 2006/11/01 | 26 |
| Diane Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel | | |
| Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer | | |
| University of Montreal | 2006/12/05 | 34 |
| Diane Éthier, Full professor, Department of Political Science | | |
| Royal Canadian Mounted Police | 2006/12/06 | 35 |
| David Beer, Director General, International Policing | | |
| Raf Souccar, Assistant Commissioner, Federal and International Operations | | |
| Royal Military College of Canada | | 35 |
| Jane Boulden, Canada Research Chair in International Relations and Security Studies, Department of Politics and Economics | | |
| As Individual | | 35 |
| John W. Foster, Principal Researcher (Civil Society), The North-South Institute | | |
| As Individual | 2007/01/30 | 38 |
| Kevin Deveaux, Member of the Legislative Assembly of Nova Scotia | | |
| Canadian Bar Association | | 38 |
| William Goodridge, Member, International Development Committee | | |
| John Hoyles, Chief Executive Officer | | |
| Robin L. Sully, Director, International Development | | |
| As Individuals | | 38 |
| John Williams, Chair, Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC) | | |
| Martin Ulrich, Executive Secretary, Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC) | | |
| Canadian Foodgrains Bank | 2007/02/01 | 39 |
| Stuart Clark, Senior Policy Advisor | | |
| Malex Alebikiya | | |
| Fidelis Wainaina | | |

| | | |
|--|------------|----|
| Partnership Africa Canada | | 39 |
| Ian Smillie, Research Coordinator | | |
| World Federalist Movement - Canada | 2007/02/13 | 40 |
| Warren Allmand, President | | |
| Fergus Watt, Executive Director | | |
| Centre for the Study of Democracy | | 40 |
| David Donovan, Research Director | | |
| Canadian Coalition for Democracies | | 40 |
| David Harris, Senior Fellow for National Security | | |
| Clement Mugula | | |
| Naresh Raghubeer, Executive Director | | |
| University of Calgary | 2007/02/20 | 41 |
| Kathleen Mahoney, Professor, Faculty of Law | | |
| United Nations | 2007/02/27 | 42 |
| Christopher Alexander, Deputy Special Representative of the Secretary General for Afghanistan | | |
| North Atlantic Treaty Organization | | 42 |
| James Appathurai, Spokesman, NATO International Staff | | |
| Federation of Canadian Municipalities | | 42 |
| Brock Carlton, Director, International Centre for Municipal Development | | |
| Gord Steeves, First Vice-President | | |
| Canadian International Development Agency | 2007/03/01 | 43 |
| Robert Greenhill, President | | |
| Adair Heuchan, Acting Director General, Office for Democratic Governance | | |
| Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Norway | 2007/02/26 | 4 |
| Jonas Gahr Støre, Minister of Foreign Affairs | | |
| Jorg Willy Bronebakk, North America Coordinator | | |
| Torgeir Larsen, Chief of Staff to the Minister | | |
| The Royal Norwegian Embassy | 2007/02/26 | 4 |
| Tor Berntin Naess, Ambassador | | |

APPENDIX C

LIST OF BRIEFS

Organizations and individuals

Kippen, Grant

Smillie, Ian

Media & Democracy Group

Parliamentary Centre

Rights and Democracy (International Centre for Human Rights and Democratic Development)


Perlin, George

Foster, John W.

Canadian Bar Association

Centre for the Study of Democracy

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

 Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant *Minutes of Proceedings* (Meetings Nos. 17, 18, 19, 21, 23, 26, 34, 35, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 61, 63, 64, 65 and 66) is tabled.

Respectfully submitted,

Kevin Sorenson, MP
Chair

BLOC QUÉBÉCOIS DISSENTING REPORT

The Bloc Québécois acknowledges the thoughtful work that has been initiated by the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development in its report *Advancing Canada's Role in International Support for Democratic Development*, but we believe that the main conclusions drawn in this report are hasty conclusions, if not questionable ones, except for the recommendation to proceed to an independent evaluation. This evaluation should, however, be aimed not only at investigating all the efforts made by Canada in aiding the democratic development of certain countries and “*all channels of funding as to their effectiveness in achieving their stated objectives, and to advise on which types of Canadian assistance have proved to be most effective and where Canada can have the most positive impact*,”¹ but also at assessing if there is a need for a complete overhaul of Canada's assistance to democratic development and for new tools and structures, such as the establishment of a new foundation as proposed in the report.

The approach proposed in the report is to conduct an independent assessment after the creation of a new foundation generously endowed and with greater freedom of action. This approach, therefore, consists in asking questions after having accepted to disburse important sums of money for the creation of a new foundation. This way of proceeding defies all logic. Not only does the report rely on a very incomplete picture of Canadian assistance to democratic development, but it contains a number of inconsistencies that

¹ Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, *Advancing Canada's Role in International Support for Democratic Development*, p.53.

have us wonder about the real objectives behind the creation of such a foundation. Several fundamental issues remain unanswered. A number of warnings have gone unheeded.

Without an accurate and comprehensive overview of the situation, particularly without consultation with Québec's ONG that have experience in this domain and without the assessment of CIDA's engagements nor without the study of the foundation Law of Rights and Democracy, the Bloc Québécois cannot subscribe to the need for a complete restructuring of Canadian assistance to democratic development nor to the need for the creation of a new foundation as proposed in the Committee's report.

The Bloc Québécois feels it is risky, if not dangerous, that the majority of the Committee accepted the idea put forward by a few promoters of a foundation oriented toward providing assistance to political parties and finding a strategy to bring together the various Canadian and international actors, and doing so, making Canada the world leader in democracy assistance.

Incomplete portrait

Given the mandate that the Committee adopted the 10th of May 2006 which was to *"carry out a major study on democratic development"* in the framework of a broader study of *"Canada's role in complex international interventions"*, the Committee could not skip on the task of spelling out the international action issues in assistance to democratic development.

Despite, or because of, international commitments to support the development of democracy, caution is required on the part of democratic countries in choosing what action to take in development assistance. That action may be seen from a historical perspective as guided more by the self-interest of donor countries than by the needs of the people in the recipient countries.

This is widely the case for the people in countries that have experienced political or economic colonization. It is often the case for the people in Arab/Muslim countries: they associate democracies with the countries that supported and still support authoritarian leaders who remain in power thanks to force, to torture and to corruption. Before the invasion of Iraq, American leaders were certain that Iraqis would thank them for rescuing them from Saddam Hussein. The Iranians recall that their own authentic democratic revolution, under the leadership of Mossadegh, was brought to a halt in 1953 by the coup d'état fomented by the CIA and the British secret services, who joined forces to prevent Iran from controlling its own oil. And they remember that it was thanks to the United States and the Great Britain that the Shah was put back on the throne, from which he was chased in 1979 by the Iranian revolution that brought the Ayatollah Khomeini, leader of the Shiite Islamist movement, to power.

Many of the African countries that achieved independence after the Second World War saw their charismatic postcolonial leaders eliminated by the former colony's military. Still today, they keep seeing corporations based in democratic countries plunder their mineral resources with impunity and support authoritarian leaders. The governments of emerging democracies have often tried to exert control over their resources, only to run

head-first into the interests of their former colonial masters or powerful foreign interests that do not hesitate to support politicians who will allow them to go on plundering, regardless of the interest of those politicians to maintain themselves in power or regardless of their interest for the well-being of the population.

Also worth remembering are the American doctrine that South America was its fiefdom and the revolutionary movements that served, during the Cold War, as proxy combatants for the two power blocs in many countries that today are ravaged, weakened and broken. People in countries that were formerly behind the Iron Curtain are very interested in developing their democracy along with their economy and their sovereignty. They are educated and may appear able to reach democracy more quickly and more easily than others. This is a new and interesting area activity; its difficulty, however, should not be underestimated, despite the enthusiasm generated by the events in Georgia and Ukraine among a few intellectuals at Queens University's Centre for the Study of Democracy. To be convinced, one should look into the activities of the Council of Europe and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), and look at the ongoing changes in Russia.

There remains another issue: do the majority of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development want to leave our current aid recipients to their fate in order to concentrate on former East Bloc countries, for the benefit of Canadian foreign policy? The authority and responsibilities given to the new foundation might well lead to that conclusion.

When promoting democracy, the democratic countries have to prove that they are not seeking to control another country, or defend their own interests, but rather are offering the people means of controlling their own destiny and creating the institutions that will, little by little, ensure them democratic governance through justice, police, human rights, free elections. How to do this? Is it possible? Can we determine in what conditions? What are the countries where international intervention has helped people take control of their own destiny? What intervention has been useful, in what conditions? Are such conditions exportable? Who can exercise what kind of influence?

The Committee has not given it self the means that would have enabled it to answer these questions. Nor did it explore the current context even though American experts and officials, during meetings the Committee had in Washington for the purpose of the current report, invited Canada to take the lead and move front and centre. Gerald Hyman, Ex-Director of the USAID Office of Democracy and Governance, for example, emphasised that *“Canada can do things that the United States cannot”*². Thomas Carothers, a Carnegie Endowment for International Peace expert, stated *“it is very important that other countries [than the United States] step forward and that “Canada has a unique role to play.” This is especially so as the United States has stumbled in its promotion of democracy”*³. Would it not be timely to point out that the success of Canadian intervention appears to hinge on respect for the democratic approach adopted by the people of the country being helped, which is very unlike the American and British invasion of Iraq?

²Schimtz, Gerald. Notes on the Meetings in Washington D.C. and New York-5-8 February 2007, p.7

³ Schimtz, Gerald. Notes on the Meetings in Washington D.C. and New York-5-8 February 2007, p.9

Centralized democratic development assistance efforts still contested

As mentioned in the report, democratic development assistance donor states are asking more and more questions about the nature and effectiveness of this type of assistance and about more constructive ways to promote democracy. Despite this observation, the report proposes that Canada become a leader in democratic development assistance and that the Government of Canada grant the necessary funds to become the top assistance donor, without any idea of the amount of money entailed by this political decision.

Despite mixed results since World War II, the report suggests that Canada should play a lead role in democratic development. The Committee report makes this recommendation without assessing both the risks and pitfalls nor without assessing the every so often enormity of the support:

“This cautionary scepticism about external interventions on the side of democracy is not unusual among analysts. Professor Bruce Bueno de Mesquita of New York University told the Committee that “the record of exporting democracy since World War II is not a good record”, although his colleague Professor George Downs allowed that, with less baggage than the great powers and more responsive flexibility than large international organizations, “Canada has a better prospect of being successful than the UN or the United States.”⁴

⁴ Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, Advancing Canada's Role in International Support for Democratic Development, p.24.

Asking for nothing less.

One of the central premises of this report—that research and coordination within Canada and among nations will lead to greater progress in promoting democracy—is far from proven. A number of experts pointed out that democratic development assistance could do more harm than good, expressing their scepticism and issuing warnings. But their misgivings appear to have fallen on deaf ears, including this call for caution from Ian Smillie of Partnership Africa Canada: *“(...) Some critics of Canada’s approach to governance lament the absence of coherent policies tying all aspects of the agenda together. A patchy, project-by-project approach with no obvious central policy and no central management, they say, is unlikely to yield coherent results. This may be true, but given the overwhelming size of the governance agenda, and the limited track record in its promotion by any donor, healthy doses of humility and caution are warranted, along with a good set of brakes in the expectations department.”*⁵

There is no international model, as mentioned in the report.⁶ However, recommendation 4, advocating increased Canadian public-sector support for independent research and knowledge generation on effective democratic development assistance, is at odds with this observation and implies that a centralized approach is a contested one.

⁵ Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, Advancing Canada’s Role in International Support for Democratic Development, p.48.

⁶ Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, Advancing Canada’s Role in International Support for Democratic Development, p.59.

The Bloc Québécois is of the opinion that the risk of centralized decision-making that is beyond any political control and could jeopardize Canada's good reputation.

The recommendation that Canada take a more centrally coordinated approach to its democratic development assistance was far from being universally accepted by the witnesses who appeared before the Committee. The recommendation was made by three witnesses: Thomas Axworthy, Kevin Deveau and David Donovan, who urged the Committee to consider this approach. Other witnesses, including Ed Broadbent, Ian Smillie and representatives from the Parliamentary Centre, said there was no need to set up another institution and that it was important, even vital, for Canada to strengthen the initiatives currently under way and for the government to provide them with greater funding (as mentioned to the Committee by the International Development Research Centre (IDRC), the Parliamentary Centre, and Rights and Democracy). However, the report makes no recommendation on this issue.

Therefore, it would have been possible to also draw from the testimonies the conclusion that it is important for Canada to bolster existing initiatives, because its comprehensive approach to democratization has earned praise, according to Chapter 2 of the report. In this chapter, the Executive Director of the *Democracy Coalition Project* and co-author of the survey on “defending democracy”, brings the attention on the fact that: *“Canada was praised for its pluralistic ‘flexible and holistic approach to democratization’. In the survey’s sample of 40 donor countries, Canada was among only three (the others being the Netherlands and Sweden) to receive a ‘very good’ rating on its ‘support of democracy abroad, as evidence by its willingness to provide electoral assistance to fledgling democracies, to support grassroots democracy programs through bilateral aid to and to criticize regimes engaged in the most egregious abuses of democracy.”*⁷

The Bloc Québécois is concerned about the lack of political oversight over a new independent foundation in a major foreign-affairs arena. CIDA is already criticized for its lack of transparency. A new independent foundation is likely to conduct its business the same way. In the European countries studied for the purposes of the report, democratic development assistance is closely monitored and does not receive huge amounts of money.

Furthermore, we fear that centralizing activities within a new independent institution could endanger the existing plurality of approaches, as Jean-Louis Roy of Rights and

⁷ Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, Advancing Canada’s Role in International Support for Democratic Development, p.43.

Democracy pointed out in the brief he submitted on October 2, 2006 “(...) we strongly believe that a centralized system could become a bureaucratic monster, could undermine the existing plurality of approaches, dialogues and activities that together produce significant results with our partners and, ultimately, could undermine Canada’s credit and credibility around the globe. I know no other country that has adopted such a centralized system. Before creating new institutions, existing mandates should be completely assessed and fully supported.”⁸

Funding for the new foundation: a risk of unverifiable expenditures

There is already a desperate shortage of funding for projects by NGOs and countries supported by CIDA. Canada is still far from reaching the 0.7% target. Against this backdrop, the Bloc Québécois finds it difficult to justify the establishment of another institution that will require large sums of money.

The Bloc Québécois believes that establishing a new foundation may well lead to unnecessary expenditures, as an agency already exists that has a democratic development mandate: Rights and Democracy. Its mission, according to the *International Centre for Human Rights and Democratic Development Act*, is:

“(...) to initiate, encourage, and support cooperation between Canada and other countries in the promotion, development and strengthening of democratic and human

⁸ Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, Advancing Canada’s Role in International Support for Democratic Development, p.122.

rights institutions and programmes that give effect to the rights and freedoms enshrined in the *International Bill of Human Rights*.⁹

Democratic development assistance as a foreign-policy tool for Canada to influence domestic policy in a target country?

Without better monitoring, without a clearer definition of the issues and without an independent evaluation being carried out beforehand, the types of measures recommended in this report may lead to political interference in the domestic affairs of another country. Canada could use democratic development assistance as a foreign-policy tool and decide to influence certain political “groups or forces” rather than others. Recommendation 18 and recommendation 25 allow for the possibility of a more interventionist foreign policy.

Recommendation 18 proposes that Canada should provide more support for the development of free and independent media, particularly in contexts where they are under pressure. To date, Canada has provided very little support for this type of project because it is a sensitive and controversial issue. However, the recommendation is based not on a meaningful, in-depth study of this chapter of democratic development assistance, but primarily on statements made by the Media and Democracy Group, which submitted a brief to the Committee.

There are already a few community radio projects supported by NGOs in some southern countries, and they receive funding from CIDA. As the report does not state

⁹ *International Centre for Human Rights and Democratic Development Act.*

clearly what criteria the new foundation will use to support one project rather than another, we are concerned that these NGOs will have to meet new criteria that do not match the ones on which they are currently evaluated to access funds. This may jeopardize their community radio projects.

This report draws heavily on evidence provided by witnesses, including Kevin Deveaux, who said that democratic development assistance should be used as a foreign-policy tool so that Canada can influence issues such as trade, human rights, bilateral and multilateral disputes and even questions of freedom and security. We are alarmed by these types of statements, especially since Canada's reputation, as a number of experts testified, is built on its impartiality and a foreign policy that has no underlying political agenda.

Conclusion

In a "major" study on democratic development, how can the Committee on Foreign Affairs and International Development avoid at least trying to evaluate the effects of international action, both by Canada and other countries, on democratic development? Such an evaluation is essential to determine what is helping (and not helping) to achieve the objectives set. This needs to be done before deciding on any substantial changes to the objectives and the means allocated to achieving them. Deciding to set up and fund a Canadian foundation that is expected to become nothing less than the "world leader" in democratic development assistance, without defining exactly what that is, and especially without explaining just how the foundation differs from existing bodies is literally incomprehensible for a Committee whose reports had the reputation of being thoughtful and well documented. The existing bodies have apparently been written off as inadequate

before any analysis has been conducted, including Rights and Democracy, a body created by Parliament in 1989 with enabling legislation that provides, as previously mentioned, “*the promotion, development and strengthening of democratic institutions and programs*”.¹⁰

The Bloc Québécois therefore supported the proposal that all Canadian public funds allocated to democratic development and also the work of CIDA and the international development organizations it funds should be evaluated, but did not support, in the absence of an independent expert evaluation, setting up a vaguely defined but generously endowed foundation that would become the sole agency funding and coordinating Canada’s democratic development activities and assistance to democracy.

This is why we consider that the work done is interesting but nowhere near adequate to support the main proposal of setting up a foundation. In our view, the foundation appears a risky proposition, likely to jeopardize the generally positive image that Canada has earned so far.

¹⁰ *International Centre for Human Rights and Democratic Development Act.*

DISSENTING OPINION

SCFAID REPORT TO PARLIAMENT ON DEMOCRATIC DEVELOPMENT

The report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, in this report sets out recommendations for 'Advancing Canada's Role in International Support for Democratic Development,' with a view to making Canada a 'world leader' in this important – yet sensitive - domain. In the opinion of the NDP, the majority report, endorsed by both Conservative and Liberal SCFAIT members, does not adequately address several complex issues, central to successful democratic development initiatives.

The NDP's concerns are both substantive, and procedural. In terms of its substantive content, the report makes no concrete recommendations for attaining Canada's international commitments to provide for the basic economic and social rights of the world's poorest populations. The development of healthy democracies cannot be separated from a comprehensive human rights framework. The Standing Committee report largely ignores this critical link between the social and economic rights of the poor and democratic development, and does not offer a single recommendation to the government to address these issues in its woefully deficient current development aid policy.

Canada's International Development Framework

Democratic development does not take place in a vacuum. Effective governing institutions and constructive civic engagement rarely, if ever, occur where individuals and communities are denied their basic economic and social rights. Security of the person,

poverty reduction, sanitation, basic health services, and educational opportunity, are fundamental human rights that must be met if communities and individuals are to engage constructively in democratic processes. These rights are encoded in international law, accepted, ratified and promoted by successive Canadian governments, and have been emphasized in testimony presented to the Standing Committee (See: pp.27-28, Chapter One; pp. 43-47, Chapter 2), as they have been consistently throughout my four years since joining the Committee in the spring of 2003.

While acknowledged in the report with reference to “the full range of international human rights – including socio-economic and cultural rights,” (Recommendation 1), the subsequent recommendations are unacceptably silent on this critical interrelationship. The Standing Committee report fails to provide concrete guidance for how these related issues should be incorporated into the heart of Canadian development policy practice. The report acknowledges that democratic development cannot be effectively pursued in the absence of these social and economic rights. Yet, the NDP’s repeated attempts to amend the report to include these key considerations were rejected.

Canadians are painfully familiar with the continuing failure of Canadian government’s first under the Liberals, now under the Conservatives, to reconcile actions with words on this critical issue. On June 9, 2005, the Committee unanimously passed the NDP motion, calling on the then-Liberal government to reach the international standard of 0.7% of Gross National Income for development aid by 2015.¹ On June 28, 2005, on the

¹ Appendix 1: SCFAIT Motion, 9 June 2005.

eve of the G8 summit in Gleneagles, Scotland, the House of Commons unanimously adopted this motion as well.² These motions expressed the clear will of the SCFAIT, and of Parliament itself. Yet, neither the then-Liberal government, nor the current Conservative government, has respected the unanimous will of Parliament to live up to these international ODA obligations. The lack of concrete recommendations to better address these social and economic rights is a glaring omission from this report.

Canada's Official Development Assistance (ODA), for instance, as a percentage of Gross National Income (GNI) has been in considerable decline since the early nineties, where it measured approximately 0.5% of GNI/P.³ By 2001, Canada's development assistance reached rock bottom at 0.22% of GNI, as a result of a succession of restrictive Liberal budgets.⁴ The current Conservative government has undone several years of

² From Hansard, 28 June 2005, "Ms. Alexa McDonough (Halifax, NDP): 'Mr. Speaker, I rise on a point of order. On the basis of further discussions that have taken place among the parties, I think you would find that there is unanimous consent for the following motion. I move that the 12th report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade presented Monday, June 13, be deemed concurred in without debate or amendment.'" From website: <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=38&Ses=1&DocId=1984361&File=0#Int-1374641>. Accessed: 23 June 2007.

³ ACPD, 'Canadian Foreign Aid,' from ACPD website: <http://www.acpd.ca/acpd.cfm/en/section/canaid/articleID/177>. Accessed: 2 July 2007.

⁴ Standing Senate Committee on National Security and Defence, *Managing Turmoil: The Need to Upgrade Canadian Foreign Aid and Military Strength to Deal with Massive Change*. (House of Commons, October 2006), p. 25.

modest recovery by reducing the development aid budget in 2007 to 0.31% of GNI - down from 0.36% in 2006, significantly short of the 0.7% target laid out in the Millennium Development Goals, to which Canada is a signatory.⁵

In November 2006, the SCFAIT members traveled to five European countries - Sweden, Finland, Norway, Denmark, and the UK – all of which have surpassed or are clearly on track to meet their Millennium Development Goal obligations. Democratic development experts in these countries, as well as many other witnesses presenting to the Standing Committee in Canada, all expressed the critical need for Canada to match its democratic development programs with substantial financial commitments to these related development goals. Still, the lessons of these leading countries, and the recommendations of these leading experts, were absent from the report's final recommendations. The NDP cannot support the report without their inclusion.

The Standing Committee report purports to provide an agenda for action, on how the Canadian government can become a 'world leader' in democratic development. However, in our view, Canada must first demonstrate its commitment to the full range of political, economic and social rights without which effective democratic development cannot occur.

⁵ *Ibid*; CCIC, 'Harper Budget Fails to Deliver on World's Poor,' from CCIC website: http://www.ccic.ca/e/004/news_2007-03-19_budget.shtml. Accessed: 21 March 2007.

The NDP recommends as a first step, that the government of Canada demonstrate through concrete action it is prepared to respect its own parliamentary decisions and international obligations on these critical social and economic rights, to establish credibility with other countries on democratic development. The government of Canada must respect past motions and bills passed by the House of Commons (such as the better aid bill C-293, passed by Parliament, but still waiting to be proclaimed), as well as its signed obligations to the international community to achieve its ODA commitments, and incorporate the full range of human rights considerations across all of the government's democratic development activities.

The Government's 'Credibility Gap' on Democratic Development

The NDP is further concerned that the withholding of government policy documents on democratic development and the unanticipated inclusion of a major institutional policy recommendation within the draft report suggests the politicization of the report and its recommendations for the purposes of the Conservative government's own narrow policy agenda.

This Committee's deliberations were severely frustrated by the government's refusal to share with the committee existing policy strategy documents pertaining to their democratic development agenda. On December 5, 2006, the Standing Committee adopted an NDP motion directing the government to share its draft strategy on fragile and failing states – some of very countries most likely to be targeted by Canada's democratic development initiatives. As Parliamentary Secretary, Deepak Obhrai said at the time, "we

don't see any difficulties. The government will be very happy to come forward and present its strategy on failed states and what it's been doing. This calls for it, and I think this is an improvement, so we have no problem in supporting this.”⁶

Repeated NDP requests over the subsequent six months for compliance with this motion were refused with no satisfactory explanation. When the final report was voted upon in mid-June, the government's position had not been shared with committee, nor appropriate officials called before the committee to testify on this policy strategy.

The committee's frustration was compounded by the inclusion in the report of major new policy initiative – the formation of a 'Canada foundation' for democratic development – which was not consistently advocated in testimony before the committee, nor requested by the majority of committee members.

Critically, the Standing Committee report's recommendation for a new foundation was accompanied by a clearly articulated policy agenda for this foundation to play – including funding and logistical assistance for political parties in recipient states. Following the testimony of Thomas Axworthy, the report recommends this foundation “focus on political party assistance... which would introduce a tool largely absent from Canadian *foreign policy*” (italics added, p. 124, Chapter 7). The NDP is deeply troubled by this proposition. Genuine democratic development initiatives should never be captive to

⁶ Obhrai, Deepak, Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, Meeting No. 34, 5 December 2006.

narrow national self-interest. 'Democracy' promotion can be, and has frequently undermined indigenous democratic processes around the world, when abused for the partisan foreign policy purposes of an external state.

Regardless of the foundation's proposed activities, the Committee was in agreement that a comprehensive evaluation of Canada's existing programs is a necessary precondition before future directions for Canada's democratic development agenda can be effectively made. The NDP continues to hold the view that the creation of any new structures or institutions (such as a Canada foundation) should await the results of an independent evaluation of Canada's existing democratic development programs. To the extent that the report signals its intent to move forward with a clearly-defined initiative under the auspices of a new institutional body, the report prejudices the outcomes of that evaluation.

These substantive and procedural failures cast serious doubt over the government's respect for democratic processes within Canada, and its willingness to address the concerns of development experts and opposition parliamentarians. By disrespecting democratic processes at home, the government is undermining faith at home and abroad that it can operate as a credible broker on these issues in its democratic development policy abroad. The NDP recommends that the form or structure for any new democratic development initiatives should await the completion of an independent evaluation of Canada's existing programs.

Conclusion

The NDP is deeply concerned by the substance and procedure of the Standing Committee report. This report, supported by the Conservative and Liberal members, advocates for Canada to become a champion of democratic development in today's world. It is worrisome that in the process, the government disregarded democratic decisions reached by both the Committee and Parliament itself. In light of these considerable deficiencies both in substance and process, the NDP holds the view that neither this report's recommendations, nor the government responsible to implement them, are adequate to the task of providing appropriate leadership in delivering constructive and effective democratic development.

voies démocratiques au Canada et de donner suite aux préoccupations exprimées par les spécialistes en matière de développement et par les parlementaires de l'opposition. En passant outre aux voies démocratiques existantes au Canada, le gouvernement sème le doute ici même et à l'étranger quant à sa capacité d'agir comme un intermédiaire crédible dans ces dossiers touchant sa politique de développement démocratique à l'étranger. Le NPD recommande que l'on attende l'issue d'une évaluation indépendante des programmes actuels du Canada avant de décider de la forme et de la structure de toute nouvelle initiative en matière de développement démocratique.

Conclusion

Le NPD est profondément préoccupé par la teneur du rapport du Comité permanent et par la façon dont celui-ci a été élaboré. Ce rapport, appuyé par l'ensemble des députés conservateurs et libéraux membres du Comité, propose de faire du Canada un champion de la cause du développement démocratique dans le monde actuel. Il est inquiétant de constater que dans le processus de préparation du présent rapport, le gouvernement a fait fi des décisions prises démocratiquement par le Comité et par le Parlement lui-même. Compte tenu de ces lacunes non négligeables en ce qui a trait au fond et à la façon de procéder, le NPD est d'avis que ni les recommandations du rapport ni le gouvernement responsable de leur mise en œuvre ne sont à la hauteur de la tâche qui consiste à assurer le leadership nécessaire à la réalisation d'un développement démocratique constructif et fructueux.

la création d'une « fondation canadienne » pour le développement démocratique – qui n'a pas été systématiquement réclamée par les différents témoins entendus par le Comité et que la majorité des membres du Comité n'ont pas demandée non plus.

Ce qui est plus grave encore, c'est que la recommandation en faveur de la création d'une nouvelle fondation est assortie d'un programme d'action clair que ladite fondation sera appelée à mettre en œuvre – notamment le financement et l'aide logistique aux partis politiques des États bénéficiaires. Dans la foulée du témoignage de Thomas Axworthy, le rapport recommande la création de cette fondation dont les activités « seraient axées sur l'aide aux partis politiques [...] ce qui constituerait un outil qui est très largement absent de la *politique étrangère canadienne* » (les italiques sont de nous, page 132, chapitre 7). Cette proposition préoccupe grandement le NPD. Toute véritable initiative de développement démocratique ne devrait jamais être subordonnée aux seuls intérêts nationaux. La promotion de la « démocratie » peut compromettre le succès des processus démocratiques locaux – et il arrive fréquemment qu'elle le fasse – lorsqu'elle est utilisée abusivement par un État étranger pour servir des fins de politique étrangère de nature partisane.

Quelles que soient les activités proposées de la fondation, le Comité a convenu qu'une évaluation globale des programmes actuels du Canada s'impose avant que les orientations futures du pays en matière de développement démocratique ne puissent être convenablement établies. Le NPD demeure d'avis qu'il faut s'abstenir de créer de nouvelles structures ou institutions (du genre de la fondation canadienne) tant que les résultats d'une évaluation indépendante des programmes actuels du Canada en matière de développement démocratique ne seront pas connus. Il est clair qu'en prenant position en faveur d'une intervention clairement définie sous les auspices d'une nouvelle entité institutionnelle, le rapport porte préjudice aux résultats de cette évaluation.

Ces lacunes quant à la teneur du rapport et à la façon dont il a été élaboré soulèvent de sérieux doutes quant à la volonté du gouvernement de se plier aux

2) Le « manque de crédibilité » du gouvernement en matière de développement démocratique

Le NPD est en outre préoccupé par l'impossibilité d'obtenir du gouvernement ses documents d'orientation stratégique en matière de développement démocratique. De même, l'inclusion non prévue dans l'ébauche du rapport d'une recommandation ayant une portée institutionnelle considérable donne à penser que la teneur du rapport et de ses recommandations est politisée de façon à servir les petites fins politiques de l'actuel gouvernement conservateur.

Les délibérations du Comité ont été gravement entravées par le refus du gouvernement de communiquer au Comité les documents stratégiques existants concernant son programme d'action en matière de développement démocratique. Le 5 décembre 2006, le Comité permanent a adopté une motion du NPD ordonnant au gouvernement de lui communiquer son projet de stratégie concernant les États fragiles et en déroute – certains d'entre eux étant ceux-là mêmes qui sont les plus susceptibles d'être visés par les initiatives du Canada en matière de développement démocratique. Comme l'avait souligné à l'époque le secrétaire parlementaire, Deepak Obhrai : « [...] je ne vois pas de problème. Le gouvernement se fera un plaisir de présenter sa stratégie sur les États en déroute et c'est ce que nous avons fait jusqu'ici. C'est ce que stipule cette motion et je pense que c'est une amélioration si bien que je n'y vois pas de problème⁶ ». Les demandes répétées du NPD au cours des six mois suivants afin d'obtenir que le gouvernement donne suite à cette motion ont toutes été rejetées sans explication satisfaisante. Lorsque le rapport final a été mis aux voix à la mi-juin, la position du gouvernement n'avait toujours pas été communiquée au Comité et aucun des fonctionnaires concernés n'avait encore été appelé à témoigner devant le Comité au sujet de cette orientation stratégique.

La frustration du Comité a été aggravée du fait qu'il a été décidé d'inclure dans le rapport une nouvelle initiative stratégique d'importance – en l'occurrence

⁶ Obhrai Deepak, Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, réunion n° 34, 5 décembre 2006.

le développement ou sont clairement en voie de le faire. Les spécialistes en développement démocratique de ces pays de même que de nombreux autres témoins entendus par le Comité permanent au Canada sont unanimes à insister sur l'importance cruciale pour le Canada de faire en sorte que ses programmes de développement démocratiques soient à la hauteur des engagements financiers importants qu'exige la réalisation de ces objectifs de développement connexes. Étonnamment, cependant, les recommandations finales du rapport ne font nullement mention des leçons tirées par ces pays modèles et des recommandations de ces éminents spécialistes en matière de développement démocratique. Le NPD trouve cette omission inadmissible et ne peut en conséquence souscrire au rapport.

Le rapport du Comité permanent prétend proposer un programme d'action pour faire du gouvernement canadien un « leader mondial » dans le domaine du développement démocratique. À notre avis, toutefois, le Canada doit d'abord faire la preuve de son engagement à l'égard de l'ensemble des droits politiques, économiques et sociaux sans lesquels il est impossible d'envisager un développement démocratique fructueux.

Le NPD recommande en premier lieu que le gouvernement du Canada démontre par des mesures concrètes qu'il est prêt à respecter les décisions de son propre Parlement ainsi que ses obligations internationales relativement à ces droits sociaux et économiques fondamentaux, afin de rétablir sa crédibilité auprès des autres pays en matière de développement démocratique. Le gouvernement du Canada doit donner suite aux motions et aux projets de loi adoptés antérieurement par la Chambre des communes (comme le projet de loi C-293 visant à améliorer la gestion de l'aide, qui a été adopté par le Parlement mais qui n'a toujours pas été promulgué) de même qu'à ses obligations envers la communauté internationale en ce qui a trait à la réalisation des engagements pris en matière d'APD, et doit veiller à ce que l'ensemble des considérations relatives aux droits de la personne soient prises en compte dans toutes les activités du gouvernement en matière de développement démocratique.

souscrit à cette motion². Ces motions expriment clairement la volonté du Comité et du Parlement lui-même. Pourtant, ni le gouvernement libéral au pouvoir à l'époque ni l'actuel gouvernement conservateur n'ont respecté la volonté unanime du Parlement d'honorer ces obligations internationales en matière d'APD. L'absence de recommandations concrètes pour mieux tenir compte de ces droits sociaux et économiques est une lacune flagrante du présent rapport.

Ainsi, l'aide publique au développement du Canada en pourcentage du revenu national brut a considérablement diminué depuis le début des années 1990, à l'époque où cette aide équivalait à environ à 0,5 % du R/PNB³. En 2001, le budget d'aide au développement du Canada atteignait son niveau le plus bas, soit 0,22 % du RNB, à la suite des mesures d'austérité budgétaire décrétées par les libéraux⁴. L'actuel gouvernement conservateur a réduit à néant plusieurs années de reprise modeste en sabrant de nouveau dans le budget d'aide au développement pour le faire passer de 0,36 % du RNB en 2006 à 0,31 % en 2007 – ce qui est considérablement loin de l'objectif de 0,7 % fixé dans les Objectifs du Millénaire pour le développement, que le Canada a ratifiés⁵.

En novembre 2006, les membres du Comité se sont rendus dans cinq pays européens – Suède, Finlande, Norvège, Danemark et R.-U. – qui ont tous amplement satisfait à leurs obligations en vertu des Objectifs du Millénaire pour

² Hansard, 28 juin 2005. Mme Alexa McDonough (Halifax, NPD): « Monsieur le Président, j'invoque le Règlement. Sur la base de nouvelles discussions que les partis ont tenues entre eux, je pense que vous obtiendrez le consentement unanime pour l'adoption de la motion suivante. Je propose que le douzième rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, présenté le lundi 13 juin, soit adopté sans débat ni amendement ». Site Web : <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=F&Mode=1&Parl=38&Ses=1&DocId=1984361&File=0#Int-1374641>. Consulté le 23 juin 2007

³ ACPD, « Aide internationale du Canada », site Web de l'ACPD : <http://www.acpd.ca/acpd.cfm/fr/section/canada/articleID/177>. Consulté le 2 juillet 2007.

⁴ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Face aux turbulences : De la nécessité d'actualiser l'aide extérieure et la force militaire du Canada, en réponse aux changements d'envergure qui surviennent*. (Chambre des communes, octobre 2006, page 27.)

⁵ *Ibid*; CCCI, « Le budget Harper ne remplit pas les engagements du gouvernement envers les pauvres de ce monde », tiré du site Web du CCCI : <http://www.cci.ca/fr/004/news>. 2007-03-19 budget.shtml. Consulté le 21 mars 2007.

services de santé de base et la possibilité de s'instruire sont des droits humains fondamentaux qui doivent être reconnus et respectés si nous voulons que les collectivités et les particuliers participent de façon constructive aux mécanismes démocratiques. Garantis par le droit international, ces droits ont été reconnus, ratifiés et défendus par tous les gouvernements canadiens qui se sont succédés au pouvoir, et leur importance a été mise en relief tout au long des témoignages recueillis par le Comité permanent (voir page 30-31, chapitre 1; page 51-53, chapitre 2), tout comme au cours des quatre années qui se sont écoulées depuis que j'ai joint les rangs du Comité au printemps 2003.

Même si le rapport prend acte de cette interaction cruciale dans la recommandation où il est question de « l'éventail complet des droits internationaux de la personne – y compris les droits socio-économiques et culturels » (recommandation 1), le reste des recommandations en fait honteusement abstraction. Le rapport du Comité permanent ne propose aucune orientation concrète quant à la façon dont ces enjeux indissociables doivent être pleinement intégrés à la politique de développement du Canada. Le rapport reconnaît qu'il est illusoire d'espérer un développement démocratique fructueux si ces droits sociaux et économiques ne sont pas reconnus. Pourtant, les tentatives répétées du NPD pour faire modifier le rapport afin d'y inclure ces considérations cruciales sont toutes demeurées vaines.

Les Canadiens savent tous malheureusement que les gouvernements canadiens qui se sont succédés au pouvoir, d'abord les libéraux et maintenant les conservateurs, se sont toujours montrés incapables de joindre le geste à la parole dans ce dossier d'importance capitale. Le 9 juin 2005, le Comité a unanimement adopté la motion du NPD enjoignant le gouvernement libéral au pouvoir à l'époque de porter le budget de l'aide publique au développement (APD) à 0,7 % du revenu national brut (RNB), comme le prévoit la norme internationale, d'ici 2015¹. Le 28 juin 2005, soit à la veille du Sommet du G8 à Gleneagles, en Écosse, la Chambre des communes a elle aussi unanimement

¹ Annexe 1, motion du CPAEDI, 9 juin 2005

Le rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international renferme des recommandations visant à « renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique », dans le but de faire du Canada un « leader mondial » dans ce domaine important – mais néanmoins délicat. De l'avis du NPD, plusieurs enjeux complexes et essentiels au succès des initiatives en matière de développement démocratique ne sont qu'effleurés dans ce rapport majoritaire, auquel les députés conservateurs et libéraux membres du Comité ont donné leur aval.

Les préoccupations du NPD portent à la fois sur la teneur du rapport et sur la façon dont celui-ci a été élaboré. En ce qui concerne le fond, le rapport ne comporte aucune recommandation concrète de mesures à prendre pour permettre au Canada de respecter ses engagements internationaux en ce qui a trait au respect des droits économiques et sociaux fondamentaux des populations les plus pauvres de la planète. L'émergence de démocraties saines exige la mise en place d'un cadre global en matière de droits de la personne. Le rapport du Comité permanent passe largement sous silence ce lien crucial entre les droits sociaux et économiques des démunis et le développement démocratique, et ne formule absolument aucune recommandation pour inciter le gouvernement à en tenir compte dans sa politique actuelle d'aide au développement qui laisse cruellement à désirer.

1) Cadre de développement international du Canada

Le développement démocratique ne se fait pas dans le vide. L'émergence d'institutions gouvernementales efficaces et d'une participation citoyenne constructive est rarement, si ce n'est jamais, possible lorsque les droits économiques et sociaux fondamentaux des particuliers et des collectivités sont bafoués. La sécurité de la personne, la réduction de la pauvreté, l'hygiène, les

toute décision de changer de façon substantielle ces objectifs et les moyens qu'on leur attribue. Ainsi, décider de créer et financer une fondation canadienne à laquelle on demande rien de moins que de devenir le « leader mondial » en la matière, sans préciser la nature de celle-ci et surtout sans préciser la différence d'avec les instruments actuels jugés d'emblée insuffisants, avant évaluation, y compris Droits et Démocratie, organisme créé par le Parlement en 1988 et dont la Loi fondatrice prévoit tel que déjà mentionné : « la promotion, le développement et le renforcement des institutions et programmes démocratiques »¹¹, est proprement incompréhensible pour un Comité dont les Rapports avaient la réputation d'être sérieux et solides.

Le Bloc Québécois a donc été d'accord pour faire évaluer tous les fonds publics canadiens actuellement consacrés au développement démocratique ainsi que l'action de l'ACDI et des autres organismes financés par celle-ci en matière de développement international et en désaccord pour créer, avant l'évaluation indépendante et experte, une fondation aux contours flous mais dotée de moyens financiers puissants, qui deviendrait l'intermédiaire unique à financer l'action du Canada en matière de développement démocratique et d'aide à la démocratie et à en assurer la cohérence.

C'est pourquoi nous estimons que le travail fait dans le présent rapport est intéressant, mais largement insuffisant pour appuyer la proposition principale de création d'une fondation qui apparait, au regard de notre étude, dangereuse et de nature à faire perdre au Canada l'image généralement positive qu'il s'est méritée jusqu'à maintenant.

¹¹ *Loi constituant le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique.*

démocratique. Cette recommandation se fonde surtout sur les affirmations du Media and Democracy Group qui a présenté un mémoire au Comité.

Par ailleurs, il existe déjà un petit nombre de projets soutenus par des ONG de radios communautaires dans des pays du sud. Ces projets reçoivent des fonds de l'ACDI. Puisqu'il n'a pas été clairement établi dans le rapport selon quels critères la nouvelle fondation choisira d'appuyer un média plutôt qu'un autre, nous craignons que ces ONG devront répondre dorénavant à de nouveaux critères qui ne correspondent pas aux critères auxquels ils souscrivent actuellement pour pouvoir avoir accès à des fonds. Conséquemment, nous craignons de voir leurs projets de radio communautaire mis en péril.

Certains témoins, dont s'est largement inspiré ce rapport, comme par exemple Kevin Deveaux, ont affirmé que l'aide au développement démocratique devrait servir d'outil de la politique étrangère du Canada pour que ce dernier puisse avoir une influence sur des dossiers comme le commerce, les droits humains, les différends bilatéraux et multilatéraux et même sur les questions de liberté et de sécurité. Ce genre d'affirmation nous inquiète d'autant plus que ce qui a fait la réputation du Canada, comme en sont venus témoigner de nombreux experts, c'est son impartialité et sa politique étrangère sans agenda politique.

Conclusion

Dans une étude « en profondeur » sur le développement démocratique, le Comité des Affaires étrangères et du développement international ne peut pas ne pas tenter d'évaluer les effets de l'action internationale de « l'aide au développement démocratique », celle du Canada et celle des autres pays, pour savoir ce qui marche ou ne marche pas en regard des objectifs fixés et ce, avant

« (...) d'amorcer, d'encourager et d'appuyer la coopération entre le Canada et les pays étrangers en ce qui touche la promotion, le développement et le renforcement des institutions et programmes démocratiques ou se rapportant aux droits de la personne qui donnent effet aux droits et libertés consacrés par la Charte internationale des droits de l'homme »⁹.

L'aide au développement démocratique comme outil de la politique étrangère canadienne pour influencer la politique interne d'un pays cible?

Sans un meilleur encadrement, sans une meilleure définition des enjeux et sans une évaluation indépendante faite au préalable, le type de mesures qui est recommandé dans ce rapport peut mener à l'ingérence politique dans les affaires internes d'un pays. Le Canada pourrait se servir de l'aide au développement démocratique comme outil de sa politique étrangère et ainsi choisir d'influencer certains « groupes ou forces politiques », plutôt que d'autres. La recommandation 18 et la recommandation 25 pourraient laisser la porte ouverte à une politique étrangère canadienne plus interventionniste.

La recommandation 18 propose que « le Canada appuie davantage l'existence de médias libres et indépendants, notamment dans les cas où ils subissent des contraintes (...) »¹⁰. Jusqu'à maintenant, le Canada a très peu appuyé ce genre de projet de soutien à la démocratie car c'est un volet très délicat et controversé. Or, cette recommandation ne repose pas sur un examen sérieux et rigoureux par le Comité de ce volet de l'aide au développement

⁹ Loi constituant le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique.
¹⁰ Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique, voir liste des recommandations.

approches actuelles tel que l'a souligné Jean-Louis Roy de Droits et Démocratie dans son mémoire présenté le 2 octobre 2006 « (...) nous sommes convaincus qu'un système centralisé risquerait de mettre en péril la pluralité actuelle des approches, des dialogues et des actions qui, ensemble, produisent des résultats appréciables avec le concours de nos partenaires. Un tel système risquerait même, à long terme, de nuire à la réputation et à la crédibilité du Canada dans le monde et pourrait s'épuiser dans les dédales bureaucratiques. Aucun pays n'a adopté un tel système. Avant de créer de nouvelles institutions, on devrait d'abord veiller à ce que les mandats actuels soient évalués en profondeur et à ce qu'ils reçoivent tout le soutien nécessaire »⁸.

Le financement nécessaire pour cette nouvelle fondation : il y a risque de dépenses incontrôlables

Il y a déjà un manque criant de fonds pour les projets d'ONG et pour les pays qu'appuie l'ACDI. Le Canada est loin d'atteindre le 0,7%. Pour le Bloc Québécois, il est difficile dans un tel contexte, de justifier la création d'une autre instance qui nécessitera des sommes d'argent importantes.

Pour le Bloc Québécois, il y a, avec la création de cette fondation, risque de dépenses superflues puisqu'il existe déjà un organisme dont le mandat est exactement de faire du développement démocratique, Droits et Démocratie. Selon la loi de fondation de Droits et Démocratie, i.e., la *Loi constituant le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique*, le Centre a pour mission :

⁸ Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique, p.130.

Centre parlementaire et Droits et Démocratie). Or, aucune recommandation n'a été faite à cet effet dans le rapport.

Ainsi, après lecture des témoignages, il aurait aussi été possible de déduire qu'il est important pour le Canada de renforcer les initiatives déjà existantes car l'approche globale de la démocratisation adoptée par le Canada lui a valu des éloges comme rapporté dans le Chapitre 2 du rapport. On y souligne que le directeur général du Democracy Coalition Project et co-auteur d'une enquête sur la défense de la démocratie a affirmé aux membres du Comité que : « La souplesse et l'approche globale de la démocratisation adoptée par le Canada lui ont valu des éloges. Au sein d'un échantillon de 40 pays donateurs ayant fait l'objet de l'enquête, le Canada est parmi les trois seuls pays (les autres étant les Pays-Bas et la Suède) à avoir reçu la note « très bien » pour son soutien à la démocratie étrangère, qui est incarné par sa volonté de fournir de l'assistance électorale aux démocraties naissantes, d'appuyer les programmes de vie démocratique populaire par de l'aide bilatérale et de critiquer les régimes se livrant aux abus les plus extrêmes contre la démocratie »⁷.

Le Bloc Québécois est inquiet du manque de contrôle politique qu'entraînerait la création d'une nouvelle fondation indépendante par rapport à un enjeu majeur d'affaires étrangères. On reproche déjà à l'ACDI sa fermeture et son manque de transparence. La création d'une nouvelle fondation indépendante risquerait de reproduire cet état de fait. Dans les pays européens étudiés dans le cadre de ce rapport, l'aide au développement démocratique y est étroitement surveillée et ne bénéficie pas de sommes importantes.

Par ailleurs, nous craignons que la centralisation des efforts au sein d'une nouvelle institution indépendante pourrait mettre en péril la pluralité des

⁷ Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique, p.46.

ensemble tous les aspects du programme. Une approche parcellaire, projet par projet, sans politique centrale évidente et sans gestion centrale, disent-ils, a peu de chance de donner de bons résultats. C'est peut-être vrai, mais étant donné la taille énorme du programme de gouvernance et du bilan limité des donateurs relativement à la promotion, de saines doses d'humilité et de prudence sont justifiées, ainsi qu'un bon jeu de freins au niveau des attentes»⁵.

Il n'existe pas un modèle international tel que le relève le rapport⁶. Or, la recommandation 4, qui prône l'accroissement du soutien du secteur public canadien à la recherche et à l'acquisition de connaissances sur l'aide efficace au développement démocratique, va à l'encontre de ce constat et suppose une centralisation qui ne fait pas l'unanimité.

Pour le Bloc Québécois, le risque de centralisation des prises de décision en dehors de tout contrôle politique peut mettre en cause la bonne réputation actuelle du Canada.

Cette recommandation, que le Canada adopte une approche davantage centralisée de l'aide canadienne au développement démocratique, a été loin de faire l'unanimité parmi les témoins reçus en Comité. Cette recommandation a été faite par trois témoins, Thomas Axworthy, Kevin Deveau et David Donovan qui ont exhorté le Comité à envisager cette avenue. D'autres témoins, dont Ed Broadbent, Ian Smillie et les représentants du Centre parlementaire ont affirmé qu'il n'y avait pas lieu de créer une autre institution et ils nous ont dit qu'il était important, voire vital, que le Canada renforce les initiatives déjà existantes et que le gouvernement leur accorde davantage de financement (tel que nous ont rapporté le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), le

⁵ Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique, p.52.

⁶ Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique, p.65.

d'aide au développement démocratique et que le gouvernement canadien accorde les fonds nécessaires pour se hisser au premier rang sans savoir quelles sommes d'argent une telle décision politique impliquerait.

Le rapport suggère que le Canada prenne le leadership en matière de développement démocratique, en dépit d'un bilan mitigé depuis la Deuxième Guerre mondiale. Le rapport du Comité fait cette recommandation sans en avoir mesuré les risques et les pièges, ni parfois l'énormité de l'appui :

« Ce scepticisme prudent sur les interventions extérieures pour l'avancement de la démocratie n'est pas inhabituel chez les analystes. Bruce Bueno de Mesquita, professeur à l'Université de New York, a dit au Comité que « le bilan de l'exportation de la démocratie depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale n'est pas un bon bilan », mais son collègue George Downs a reconnu que les grandes organisations internationales, « le Canada a de meilleures chances de réussir que l'ONU ou les États-Unis » »⁴.

Rien de moins.

Une des thèses centrales de ce présent rapport, selon laquelle la coordination au Canada et entre pays et la recherche vont faire progresser davantage la promotion de la démocratie, est loin d'avoir été établie. Plusieurs experts ont relevé que l'aide au développement démocratique pouvait faire plus de tort que de bien. À cet égard, plusieurs experts ont exprimé leur scepticisme et ont exprimé des mises en garde. Mais leurs réticences semblent avoir été mises de côté comme par exemple cet appel à la prudence d'Ian Smillie du Partenariat Afrique Canada : « (...) certains détracteurs de l'approche canadienne en matière de gouvernance déplorent l'absence de politiques cohérentes reliant

⁴ Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique, p.26.

dans quelles conditions? Sont-elles exportables ailleurs? Qui peut exercer telle ou telle influence?

Le Comité ne s'est pas donné les moyens de répondre à ces questions. Il n'a pas non plus réfléchi au contexte actuel alors que des experts et des officiels américains, lors de rencontres du Comité à Washington dans le cadre du présent rapport, invitent le Canada à prendre le devant de la scène. Par exemple, Gerald Hyman, cet ex-directeur du bureau de la démocratie et de la gouvernance de l'USAID, souligna : « *Le Canada peut mener à bien des initiatives là où les États-Unis ne réussiraient pas* »². Thomas Carothers, spécialiste du Carnagie Endowment for International Peace, de son côté affirmait : « *it is very important that other countries [than the United States] step forward and that "Canada has a unique role to play." This is especially so as the United States has stumbled in its promotion of democracy* »³. Ne serait-il pas opportun de souligner que ce qui a fait le succès des interventions canadiennes apparaît justement être le respect de la démarche démocratique de la population du pays aidé, bien loin de l'invasion américaine et britannique en Irak?

Une centralisation des efforts de l'aide au développement démocratique qui ne fait pas l'unanimité

Tel que constaté dans le présent rapport, il y a de plus en plus de questions qui sont soulevées au sein des États donateurs d'aide au développement démocratique, à propos de la nature et de l'efficacité de ce type d'aide et sur les façons les plus utiles de favoriser la démocratie. Malgré ce constat, le rapport suggère que le Canada devienne un chef de file en matière

² Schimtz, Gerald. Notes concernant les réunions de Washington D.C. et de New York – du 5 au 8 février 2007, 16 février 2007, p.8.

³ Schimtz, Gerald. Notes on the Meetings in Washington D.C. and New York-5-8-February 2007, p.9.

On pourrait aussi rappeler la doctrine américaine qui déclarait l'Amérique du Sud comme son fief ou les luttes par mouvements révolutionnaires interposés, pendant la guerre froide, entre les deux Blocs dans de nombreux pays aujourd'hui ravagés, affaiblis, brisés. Les populations des pays de l'ex-rideau de fer sont, elles, très intéressées à développer leur démocratie en même temps que leur économie et leur souveraineté. Elles sont éduquées et peuvent apparaître comme pouvant accéder plus rapidement et plus facilement à la démocratie que d'autres. C'est un nouveau champ d'action intéressant dont il ne faut pas cependant sous-estimer la difficulté malgré l'enthousiasme généré par le cas de la Géorgie et de l'Ukraine chez quelques intellectuels du Centre d'étude de la démocratie de l'Université Queen's. Pour s'en convaincre, il faudrait étudier l'action du Conseil de l'Europe et celle de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et observer l'évolution de la Russie.

Une question se pose aussi : la volonté de la majorité du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international est-elle d'abandonner à leur sort les populations aidées jusqu'ici pour concentrer l'action sur les pays de l'ex-rideau de fer, et ce, au profit de la politique étrangère canadienne? Les pouvoirs donnés à la nouvelle fondation pourraient le faire croire.

Aussi quand il s'agit de promouvoir la démocratie, les pays démocratiques ont des preuves à faire qu'ils ne cherchent pas à contrôler le pays, ni à défendre leurs intérêts mais à offrir des moyens à la population afin qu'elle se prenne en main, se donne des institutions qui vont permettre petit à petit d'assurer la gouvernance démocratique par la justice, la police, les droits humains, des élections libres. Comment faire cela? Est-ce possible? Peut-on déterminer dans quelles conditions? Quels sont les pays où des interventions internationales ont aidé les populations à se prendre en main? Quelles interventions ont été utiles,

Malgré ou à cause des engagements internationaux en faveur du développement de la démocratie, la prudence s'impose quant aux choix par les pays démocratiques de leurs actions d'aide au développement qui peuvent être perçues, au regard de l'histoire, comme davantage guidées par l'intérêt des pays donateurs que par les besoins de la population des pays qui les reçoivent.

C'est généralement le cas de la population des pays qui ont connu la colonisation politique ou économique. C'est souvent le cas de populations des pays arabo-musulmans qui associent les démocraties aux pays qui ont appuyé et appuient chez eux des leaders autoritaires qui se maintiennent grâce à la force, à la torture et à la corruption. La direction américaine avant l'invasion de l'Irak était certaine que les Irakiens la remercieraient pour les avoir débarrassés de Saddam Hussein. Les Iraniens se souviennent que leur authentique évolution démocratique sous la direction de Mossadegh a été arrêtée en 1953 par le coup d'État formé par la CIA et les services secrets britanniques, unis pour empêcher l'Iran de contrôler son pétrole. Ils se rappellent que c'est grâce aux États-Unis et à la Grande-Bretagne que le Shah a été reporté sur le trône dont il avait été chassé en 1979 par la révolution iranienne qui a porté au pouvoir l'Ayatollah Khomeiny, leader du mouvement islamiste chiite.

Les pays africains qui ont fait leur indépendance après la deuxième guerre mondiale sont nombreux à avoir vu leur leader charismatique de l'ère postcoloniale éliminé par des forces de l'ex-colonie. Ils voient encore aujourd'hui les compagnies de pays démocratiques venir impunément spolier leurs ressources minières et soutenir des leaders autoritaires. Le fait est que les gouvernements des démocraties naissantes ont souvent voulu contrôler leurs ressources et ont heurté de plein fouet des intérêts métropolitains ou étrangers puissants qui ne se sont pas gênés pour appuyer des candidats favorables à leurs exactions quelle que soit leur façon de se maintenir au pouvoir et leur intérêt pour le bien de la population.

seulement le rapport se fonde sur un portrait très partiel de l'aide canadienne au développement démocratique mais il renferme plusieurs incohérences qui font douter des objectifs réels de la création d'une telle fondation. Plusieurs questions fondamentales demeurent sans réponse. Plusieurs mises en garde n'ont pas eu de suite.

Sans pouvoir se fonder sur un portrait rigoureux et complet, en particulier sans la consultation des ONG québécoises qui ont de l'expérience dans le domaine et sans l'examen de l'action de l'ACDI ni de la Loi qui régit Droits et Démocratie, le Bloc Québécois ne peut souscrire à la nécessité d'un réaménagement complet de l'aide canadienne au développement démocratique ni souscrire à la nécessité de se doter d'une nouvelle fondation comme le suggère le présent rapport.

Pour le Bloc Québécois, il apparaît risqué, sinon dangereux, que la majorité du Comité ait accepté le projet de quelques promoteurs de l'idée d'une fondation axée sur l'aide aux partis politiques et la recherche d'une stratégie pour réunir les différents acteurs canadiens et internationaux en faisant du Canada le champion mondial de l'aide à la démocratie.

Portrait incomplet

Avec le mandat que s'était donné le Comité le 10 mai 2006 : « *Une étude approfondie sur le développement démocratique* » dans le cadre d'une étude plus large sur « *le rôle du Canada lors d'interventions internationales complexes* », celui-ci ne pouvait non plus faire l'économie de préciser les enjeux de l'action internationale dans le domaine de l'aide au développement démocratique.

RAPPORT DISSIDENT DU BLOC QUÉBÉCOIS

SUR

LE RAPPORT INTITULÉ :

Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique

Le Bloc Québécois reconnaît le travail important de réflexion qui a été entamé par le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international pour son rapport *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique*, mais il nous apparaît que les conclusions principales de ce rapport sont hâtives, sinon contestables, sauf celle de procéder à une évaluation indépendante. Or, celle-ci devrait avoir pour mandat non seulement d'évaluer les efforts du Canada pour aider au développement démocratique de certains pays et de « déterminer, parmi tous les mécanismes de prestation d'aide financière, lesquels permettent d'atteindre les objectifs déclarés efficacement, quelles formes d'aide sont le plus efficaces et où l'aide canadienne est le plus utile »¹ mais aussi d'évaluer s'il y a nécessité d'un réaménagement complet de l'aide canadienne au développement démocratique et nécessité de la mise en place de nouveaux outils ou de nouvelles structures telles que l'établissement d'une nouvelle fondation comme le propose le présent rapport.

La démarche proposée dans le rapport est de faire une évaluation indépendante après avoir créé une nouvelle fondation dotée de moyens importants et d'une plus grande liberté. Elle consiste donc à se poser des questions après avoir accepté de déboursier des fonds importants pour la création d'une nouvelle fondation. Elle est contraire à toute logique. Non

¹ Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique*, 2007, p.59.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du *Règlement*, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (séances n^{os} 17, 18, 19, 21, 23, 26, 34, 35, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 61, 63, 64, 65 et 66) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Kevin Sorenson, député

ANNEXE C LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Kippen, Grant

Smillie, Ian

« Media & Democracy Group »

Centre parlementaire

Droits et démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique)

Perlin, George

Foster, John W.

Association du Barreau canadien

Centre d'études sur la démocratie

| Réunion | Date | Organisations et individus | |
|---------|------------|---|--|
| | | Agence canadienne de développement international | |
| 43 | 2007/03/01 | Robert Greenhill, président | |
| | | Adair Heuchan, directrice générale par intérim, Bureau de la gouvernance démocratique | |
| 4 | 2007/02/26 | Ministère des Affaires étrangères du Royaume de Norvège | |
| | | Jonas Gahr Støre, ministre Jorg Willy Bronebak, coordinateur, Amérique du nord Torgeir Larsen, chef de bureau du ministre | |
| 4 | 2007/02/26 | L'Ambassade Royale de Norvège Tor Bernlin Naess, ambassadeur | |

| Organisations et individus | | | Date | Réunion |
|---|--|--|------|---------|
| À titre personnel | | | | |
| John Williams, président, Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) | | | | |
| Martin Ulrich, secrétaire exécutif, Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) | | | | |
| Banque de céréales vivrières du Canada | | | | |
| Stuart Clark, conseiller principal en politiques Malex Alebikiya Fidelis Wainaina | | | | |
| Partenariat Afrique Canada | | | | |
| Ian Smilie, coordonnateur au service de la recherche Mouvement Fédéraliste Mondial (Canada) | | | | |
| Warren Allmand, président Fergus Watt, directeur général | | | | |
| Centre d'études sur la démocratie | | | | |
| David Donovan, directeur de la recherche Canadian Coalition for Democracies | | | | |
| David Harris, agrégé supérieur de recherches en sécurité nationale Clement Mugala | | | | |
| Université de Calgary | | | | |
| Naresh Raghubeer, directeur général Kathleen Mahoney, professeur , Faculté de droit | | | | |
| Nations Unies | | | | |
| Christophher Alexander, représentant spécial adjoint du secrétaire général pour l'Afghanistan | | | | |
| Organisation du Traité de l'Atlantique Nord | | | | |
| James Appathurai, porte-parole, Secrétariat international de l'OTAN | | | | |
| Fédération canadienne des municipalités | | | | |
| Brock Carlton, directeur, Centre international pour le développement municipal Gord Steeves, premier vice-président | | | | |

| Réunion | Date | Organisations et individus | Agence canadienne de développement international | |
|---------|------|----------------------------|---|----|
| | | | Josée Verner, ministre Robert Greenhill, président CANADEM (Réserve civil du Canada) 2006/10/24 | 23 |
| | | | Paul LaRose-Edwards, directeur exécutif Elections Canada Diane Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections Université de Montréal 2006/12/05 | 34 |
| | | | Diane Ethier, professeur titulaire, Département de science politique Gendarmerie royale du Canada 2006/12/06 | 35 |
| | | | David Beer, directeur général, Police internationale Raf Souccar, commissaire adjoint, Opérations fédérales et internationales Collège militaire royal du Canada Jane Bouden, titulaire de la chaire de recherche du Canada en relations internationales et en études sur la sécurité, Département de politique et d'économie À titre personnel John W. Foster, chercheur principal (société civile), L'Institut Nord-Sud À titre personnel Kevin Deveaux, membre de l'assemblée législative de la nouvelle-écosse Association du Barreau canadien 2007/01/30 | 38 |
| | | | William Goodridge, membre, Comité de développement international John Hoyles, chef de la direction Robin L. Sully, directrice, Développement international | 38 |

ANNEXE B LISTE DES TÉMOINS

| Organisations et individus | Date | Réunion |
|---|------------|---------|
| Ministère des affaires étrangères Peter MacKay, ministre Michael Small, sous-ministre adjoint, Enjeux mondiaux | 2006/09/27 | 17 |
| Fondation canadienne pour les Amériques John Graham, président, Conseil d'administration | 2006/10/02 | 18 |
| Centre parlementaire Robert Miller, président-directeur général Jean-Marc Hamel, membre, Conseil d'administration | | 18 |
| Droits et démocratie Wayne MacKay, président intérimaire du conseil d'administration | | 18 |
| Centre de recherches pour le développement international Maureen O'Neil, présidente | | 18 |
| Droits et démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) Jean-Louis Roy, président | | 18 |
| À titre personnel Thomas Axworthy, président, Centre pour l'étude de la démocratie, Université Queen's Jeffrey Kopstein, directeur, Centre for European, Russian, and Eurasian Studies, Université de Toronto | 2006/10/04 | 19 |
| Conseil canadien pour la coopération internationale George Perlin, professeur émérite et chercheur, Ecole des sciences politiques, Université Queen's | 2006/10/18 | 19 |
| À titre personnel Gerry Barr, président-directeur général | | 21 |
| À titre personnel Ed Broadbent | | 21 |

Gilbert Hounbo, administrateur adjoint et directeur du Bureau régional pour l'Afrique
 Jennifer Topping, directrice, Division de la mobilisation des ressources, Bureau des ressources et des partenariats stratégiques

Jean-Claude Rogive, chef, Division de l'Asie du Sud et de l'Ouest, Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique
 Akiko Suzuki, Gestionnaire de programme pour l'Afghanistan, BRAP

Scott Hubli, conseiller pour les politiques (développement parlementaire), Groupe de la gouvernance démocratique, BPD
 Nina Berg, conseillère pour les politiques (affaires juridiques), Groupe de la gouvernance démocratique, BPD
 Elissar Sarruh, conseiller pour les politiques (réforme de l'administration publique), Groupe de la gouvernance démocratique, BPD

Limya El-Tayeb, conseiller, Division de la mobilisation des ressources, Bureau des ressources et des partenariats stratégiques
 Anne-Marie Goetz, UNIFEM Gouvernance, paix et sécurité

LE JEUDI 8 FÉVRIER 2007

Mission permanente du Canada aux Nations Unies :

Bruce Bueno de Mesquita, Université de New York
 George W. Downs, Université de New York
 Barnett R. Rubin, directeur d'études et agrégé supérieur de recherches, Center on International Cooperation de l'Université de New York

Division de l'assistance électorale des Nations Unies :

Craig Jenness, directeur, Division de l'assistance électorale
 Steven Siqueira, assistant spécial du Représentant spécial du Secrétaire général, Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Irak
 Richard Gee, spécialiste des affaires politiques et électorales

Dante Caputo, Secrétaire adjoint des Affaires politiques

Peter Hakim, président de l'Inter-American Dialogue

LE MERCREDI 7 FÉVRIER 2007

John McNee, ambassadeur et représentant permanent

Henri-Paul Normandin, ambassadeur et représentant permanent adjoint

Heidi Hulan, conseillère (affaires politiques)

Hugh Adsett, conseiller (affaires juridiques)

Diana Rivington, conseillère (développement)

Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD) :

M. Magdy Martinez-Soliman, directeur exécutif

Mme Randi Davis, agent de programme supérieure

Bureau d'appui à la consolidation de la paix :

Caroline McAskie, Sous-Secrétaire générale

Ambassadeurs et représentants :

L'honorable Robert Hill, ambassadeur de l'Australie aux Nations Unies

Son Excellence Johan L. Lovald, ambassadeur de la Norvège aux Nations Unies

Son Excellence Cheick Sidi Diarra, ambassadeur et représentant permanent du Mali

Son Excellence Youcef Yousfi, ambassadeur et représentant permanent de l'Algérie

Paul Johnston, conseiller en affaires politiques de la mission du Royaume-Uni aux Nations Unies

Henri-Paul Normandin, ambassadeur et représentant permanent adjoint du Canada

Heidi Hulan, conseillère (Affaires politiques)

Council on Foreign Relations:

Richard Haass, président

Groupe de la gouvernance démocratique, Programme des Nations Unies pour le développement :

Pippa Norris, directrice du Groupe de la gouvernance démocratique, Bureau des politiques de développement (BDP)

Organisations et individus

U.S. Agency for International Development (USAID) :

Paul Bonicelli, administrateur assistant adjoint

Maria Rendón, directrice par intérim, Office of Democracy and Governance, Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance Bureau

Keith Schultz, Office of Democracy and Governance

Gerald Hyman, conseiller principal et président du Hillis Program on Governance, Center for Strategic and international Studies; ancien directeur de l'USAID Office of Democracy and Governance

Carnegie Endowment for International Peace :

Thomas Carothers, vice-président de la recherche – International Politics and Governance; fondateur et directeur du Democracy Rule of Law Project

Marina Ottaway, directrice, Middle East Program

LE MARDI 6 FÉVRIER 2007

L'Ambassade du Canada :

Richard Rowson, président, Council for a Community of Democracies (CCD)

Theodore Piccone, directeur général, Democracy Coalition Project, et représentant du Club of Madrid à Washington

Thomas O. Melia, Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, et directeur exécutif adjoint, Freedom House

La Banque mondiale :

Samy Watson, directeur exécutif pour le Canada, l'Irlande et les Caraïbes

Sanjay Pradhan, directeur de secteur pour la fonction publique, Unité de gouvernance

Steen Lau Jorgensen, directrice du Réseau du développement durable

Organisation des États américains (OEA) :

Ambassadeur Graeme Clark, représentant permanent du Canada au sein de l'OEA.

José Miguel Insulza, Secrétaire général de l'OEA

Albert Ramdín, Secrétaire général adjoint

M. John Inge Lovdal, président du conseil d'administration

Centre norvégien des droits de l'homme :

M. Geir Ulfstein, directeur, Centre des droits de l'homme

Banque norvégienne de ressources pour la démocratie et les droits de l'homme (NORDEM) :

M^{me} Siri Skåre, directrice de projet, NORDEM

M. Christian Boe Astrup, agent d'information

WASHINGTON D.C.,

LE LUNDI 5 FÉVRIER 2007

Ambassade du Canada :

Kevin O'Shea, ministre

David Lowe, vice-président, Government and External Relations, National Endowment for Democracy (NED)

Vin Weber, président, National Endowment for Democracy

Ivan Doherly, directeur des programmes des partis politiques, National Democratic Institute (NDI).

Christopher Sands, associé principal, Projet du Canada, Centre for Strategic and International Studies (CSIS) et également associé de l'International Republican Institute (IRI)

Département d'État des États-Unis :

Paula Dobriansky, secrétaire adjointe, Democracy and Global Affairs

Barry Lowenkron, secrétaire adjoint, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor

Stephen Krasner, State Department Director of Policy and Planning

Mike Kozak, Senior Director for Democracy, Human Rights and International Organizations, National Security Council

Scott Carpenter, secrétaire général adjoint, Bureau of Near Eastern Affairs

Betsy Whitaker, secrétaire générale adjointe (Canada et Mexique), Bureau of Western Hemisphere Affairs

Organisations et individus

Responsables de l'Agence suédoise de développement international :

M. Mikael Bostrom, chef de la Division de la gouvernance démocratique

M. Niklas Enander, agent de programme, Partis politiques et parlements

l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) :

M^{me} Ingrid Wetterqvist, chef, Planification et relations extérieures

M^{me} Sakuntala Kadirgamar Rajasingham, chef, Programme de l'Asie du Sud

M. Mark Salter, agent principal de programme, Programme d'éducation de la démocratie et de gestion des conflits

M. Ayman Ayoub, agent principal de programme

M. Roger Hällhag, chef, Programme des partis politiques

OSLO, NORVÈGE

LE VENDREDI 13 OCTOBRE 2006

Comité permanent des affaires étrangères :

M^{me} Marit Nybak (Parti travailliste), présidente par intérim

M^{me} Anette Trettebergstuen (Parti travailliste)

M. Vidar Bjormstad (Parti travailliste)

Ministère royal des Affaires étrangères :

M. Petter Wille, directeur général adjoint, Section mondiale

M. Hans Jacob Frydenlund, représentant spécial pour le Soudan

M^{me} Ingrid Schoyen, conseillère, Section du Moyen-Orient

Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD) :

M^{me} Jannicke Bain, chef, Section d'éducation de la démocratie, NORAD

Centre norvégien de soutien de la démocratie :

M^{me} Astrid Thomassen, coordonnatrice de projet

Organisations et individus

Ministère du Développement international (DFID) :

M. Peter Owen, conseiller principal en gouvernance, Division des politiques, Groupe de la gouvernance et du développement social

M. Jeremy Armon, conseiller en gouvernance, Équipe des États efficaces, Division des politiques, Groupe de la gouvernance et du développement social

Secrétariat du Commonwealth :

M. Don McKinnon, secrétaire général

M. Matthew Neuhaus, directeur, Division des affaires politiques

M. Richard Gold, directeur, Division de la gouvernance et du développement institutionnel

M^{me} Rabab Fatima, conseillère et chef de l'Unité des droits de la personne;

M^{me} Rawwida Bakh, conseillère et chef de la Section sur les sexes, Division des programmes de transformations sociales;

M. Christopher Child, conseiller et chef de la Section sur la démocratie, Division des affaires politiques;

M^{me} Katelaina Sapolu, conseillère et chef de la Section de la Justice, Division des affaires juridiques et constitutionnelles;

M. John Wilkins, conseiller en gestion du secteur public et chef de la Section des programmes spéciaux, Division de la gouvernance et du développement des institutions.

STOCKHOLM, SUÈDE LE JEUDI 12 OCTOBRE 2006

Ambassadeur du Canada Lorenz Friedlaender

Ministère des Affaires étrangères :

M. Torgny Holmgren, directeur général adjoint et chef de la Division de la politique de développement

M^{me} Ulrika Funered, Section des droits de la personne et de la démocratie

M^{me} Kansliad Hoglund Karin, Section de la société civile et de la démocratie

M. Kalle Laaksonen (Parti du centre de la Finlande)

M. Hannu Ohvo (Centre de solidarité syndicale de Finlande)

M. Timo Lappalainen (Centre de services pour la coopération au développement)

M^{me} Heini Roysko (Démocrates-chrétiens)

M. Rolf Sormo (Parti des vrais Finlandais)

Deuxième vice-président du Parlement :

M. Ilkka Kanerva, Comité des affaires étrangères

Membres du Comité parlementaire des affaires étrangères :

M^{me} Liisa Jaakonaa, présidente

M^{me} Mari Kiviniemi, vice-présidente

M. Kimmo Kijunen

M. Johanna Koskinen

LONDRES, ANGLETERRE LE MERCREDI 11 OCTOBRE 2006

Haut-commissaire Jim Wright

David French, directeur général, The Westminster Foundation for Democracy

M^{me} Jennifer Welsh, professeur à l'Université d'Oxford

Membres du Comité parlementaire britannique du développement international :

M. Malcolm Bruce, président (Libéraux démocrates)

M. Hugh Bayley (Parti travailliste), président du conseil d'administration de la Westminster Foundation for Democracy

M. John Battle (Parti travailliste)

M. James Duddridge (Parti conservateur)

M^{me} Anne McKechnie (Parti travailliste)

ANNEXE A

LISTE DES PERSONNALITÉS QUI ONT RENCONTRÉ LE COMITÉ (DU 9 AU 13 OCTOBRE 2006 ET DU 5 AU 8 FÉVRIER 2007)

Organisations et individus

COPENHAGUE, DANEMARK LE LUNDI 9 OCTOBRE 2006

Ambassadrice du Canada, Fredericka Gregory

Ministère danois des Affaires étrangères :

M. Johnny Flenio, directeur du département Afrique

M^{me} Maria Ana Petrer, chef de section, Division de la politique
de développement

M^{me} Helle Vadmand, chef de section, Service consultatif
d'assistance technique

M. Steen Gade, président du Comité des affaires étrangères du
Parlement danois

M^{me} Nana Hvidt, directrice de l'Institut danois des études
internationales

M. Neil Webster, chef du département de la recherche sur le
développement : Pauvreté, aide et politique

M. Morten Kjærum, directeur de l'Institut danois des droits de
l'homme

HELSINKI, FINLANDE LE MARDI 10 OCTOBRE 2006

Ambassadrice du Canada, Anne-Marie Bourcier

Ministère des Affaires étrangères :

M^{me} Sinikka Antila, directrice, Unité d'élaboration de la politique
générale et de la planification

M. Pekka Puustinen, directeur, Unité de la politique sectorielle,
Département de l'élaboration des politiques

M^{me} Johanna Jokinen-Gavdia, conseillère en démocratie et
gouvernance, Unité de la politique sectorielle

Membres du Comité de la politique de développement :

M^{me} Gunvor Kronman, présidente (Parti populaire suédois)

- notes préliminaires des remarques à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, Ottawa, 15 février 2007.
- 406 Concernant l'état lamentable de la dictature qui se poursuit au Zimbabwe au lendemain du sommet de la Conférence pour la coordination du développement de l'Afrique australe (CCDAA) qui portait sur la question, voir « *Zimbabwe: The hogwash of quiet diplomacy* », *The Economist*, 4 avril 2007. [traduction]
- 407 Allocated de Son Excellence Nino Burundze, Présidente du Parlement de la Géorgie, à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, Ottawa, 15 février 2007, p. 8, <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/library/keynote%20Address%20to%20Democracy%20Dialogue.pdf>.
- 408 Lisa McIntosh Sundstrom, *Funding Civil Society: Foreign Assistance and NGO Development in Russia*, Stanford University Press, Stanford, 2006, p. 182. [traduction]
- 409 Le sondage portait sur l'attitude des Russes concernant divers aspects comme la démocratie, la règle de droit, les droits de la personne et la place de la Russie en Europe. Il a été publié à Bruxelles le 6 février 2007 et à Moscou le 14 février 2007, <http://www.eu-russiacentre.org/assets/files/14.02%20Levada.pdf>. Voir aussi David Frum, « Russian democracy is dying », *The National Post*, 10 mars 2007, p. A24.
- 410 « *Europe, view — Romance and revolution: The future is no longer orange* », *Economist.com*, 22 mars 2007. [traduction]
- 411 *Ibid.* [traduction]
- 412 Voir Thomas Carothers, « *The End of the Transition Paradigm* », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 1, 2002, p. 5-21, <http://www.journalofdemocracy.org/articles/grats/Carothers-13-1.pdf>.
- 413 *Témoignages*, réunion 35, 6 décembre 2006, p. 4.
- 414 Réunion du Comité au *Council on Foreign Relations*, New York, 7 février 2007.
- 415 *Témoignages*, 6 décembre 2006, p. 4.
- 416 *Ibid.*, p. 5.
- 417 *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2007, p. 6.
- 418 *Ibid.*
- 419 Donovan, « *Afghanistan : contexte de la démocratisation* » dans *Transitions vers la démocratie - Afghanistan*, Centre d'études sur la démocratie, Université Queen's, mars 2006, p. 17.
- 420 Mémoire du 9 octobre 2006, p. 5.
- 421 *Ibid.*, p. 4.
- 422 Larry Diamond, « *Promoting Democracy in Post-Conflict and Failed States: Lessons and Challenges* », *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 2, n° 2, décembre 2006, p. 114, <http://www.tfd.org.tw/docs/d0202/05%20Larry%20Diamond.pdf>. [traduction]
- 423 Banque mondiale, *Engaging with Fragile States: An Independent Evaluation Group Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress*, Washington D.C., 2006, <http://inweb18.worldbank.org/od/oddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a4d6461b0067e049852571f500551e1b9/FFILE/iticus.pdf>.
- 424 La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Haïti, <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/faae/reports/rp2593086/faaerp04/faaerp04-f.pdf>.
- 425 Gareth Evans, « La promotion de la démocratie : l'état de nos connaissances », Washington D.C., 19 septembre 2006.
- 426 « *Failing, Failed and Fragile States Conference* », mars 2007, rapport final préparé pour le Consortium canadien sur la sécurité humaine, p. 7 (disponible sur le site Web du Consortium canadien, <http://cchs.xplorex.com?clientid=1125077306041&page=290>). [traduction]
- 427 *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2007, p. 5.
- 428 Diamond, « *Promoting Democracy in Post-Conflict and Failed states: Lessons and Challenges* », op. cit., p. 102-113. [traduction]

- 385 Présentation à l'occasion du symposium de l'*American Enterprise Institute*, « *How Much do We Really Know about Democracy Promotion?* », Washington D.C., 19 septembre 2006.
- 386 *Témoignages*, réunion 35, 6 décembre 2006, p. 5.
- 387 Institut de recherche en politiques publiques, *Enjeux politiques*, septembre 2005, vol. 6, n° 4, p. 34.
- 388 Réunion du Comité au Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 5 février 2007.
- 389 *Témoignages*, réunion 38, 30 janvier 2007, p. 10.
- 390 Lisa Sundstrom, « Hard Choices, Good Causes: Exploring Options for Canada's Overseas Democracy Assistance », IRPP, op. cit., p. 35. [Traduction]
- 391 Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Haïti*, décembre 2006. Recommandation 6, p. 23-24. (<http://cmtc.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/faae/repports/rp25933086/faaerp04/faaerp04-f.pdf>).
- 392 Laza Kekic, « L'index de démocratie de l'Economist Intelligence Unit », document complémentaire de *The World in 2007*, tableau 1, p. 4.
- 393 *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2007, mémoire présenté au Comité par Grant Kippen, 9 octobre 2006; voir aussi David Donovan, « Afghanistan : contexte de la démocratisation » et Grant Kippen, « L'élection présidentielle de 2004 : sur la voie de la démocratie en Afghanistan » dans *Transitions vers la démocratie - Afghanistan*, Centre for the Study of Democracy, Université Queen's, mars 2006.
- 394 Pour saisir l'énormité du défi qui attend les intervenants externes qui cherchent à faire de l'Afghanistan un État démocratique moderne et stable, le lecteur est invité à lire l'ouvrage remarquable de Hamida Chafour, *The Sleeping Buddha: The Story of Afghanistan through the Eyes of One Family*, McArthur & Company, Toronto, 2007. Pour un examen détaillé des difficultés que pose l'établissement d'une démocratie stable en Afghanistan, voir Hamish Nixon et Richard Ponzio, « *Building Democracy in Afghanistan: The Statebuilding Agenda and International Peacekeeping* », *International Peacekeeping*, vol. 14, n° 1, janvier 2007, p. 26-40.
- 395 Réunion du Comité à Londres, 11 octobre 2006. Un point de vue semblable a été exprimé par un ancien diplomate britannique et résident de Kaboul, Rory Stewart, dans une brillante présentation sur la situation actuelle en Afghanistan au CRDI, à Ottawa, le 3 avril 2007 (fichier balado sur le site Web du CRDI : <http://www.idrc.ca/index.fr.html>). Voir aussi l'entrevue avec M. Stewart dans *Maclean's*, 16 avril 2007, p. 16-17.
- 396 Réunion du Comité, New York, 8 février 2007; voir aussi *Témoignages*, réunion 47, 29 mars 2007.
- 397 « L'index de démocratie de l'Economist Intelligence Unit », 2006, op. cit., p. 5.
- 398 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 4.
- 399 Bruce Gilliey, « Établir le dialogue avec la Chine : Quelques idées à l'intention des décideurs canadiens », exposé présenté dans le cadre des séminaires de la Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 30 mars 2007, p. 9-10. Voir aussi Gilliey, « *Elite-led democratization in China: Prospects, perils, and policy implications* », *International Journal*, vol. 61, n° 2, printemps 2006, p. 341-358.
- 400 *Ibid.*, p. 12.
- 401 Rex Brynen, « La non-démocratisation du Moyen-Orient : une tragédie », Ottawa, 15 février 2007, p. 1.
- 402 Réunion du Comité au Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 5 février 2007.
- 403 Rex Brynen, *Ibid.*, p. 2-3.
- 404 Saad Eddin Ibrahim, « *Are There Democracy Lessons Arabs Can Learn From Eastern Europe?* », *The Ion Ratiu Democracy Lecture*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 30 novembre 2006, p. 9. [Traduction]
- 405 Sur la situation au Venezuela, voir International Crisis Group, *Venezuela: Hugo Chavez's Revolution, Latin America Report* n° 19, 22 février 2007; voir aussi, de façon plus générale, Enrique ter Horst, « Aménager la latine : Prendre conscience des dangers croissants menaçant la démocratie, représentative et la stabilité », 185

Bureau d'appui à la consolidation de la paix qui soutient la nouvelle Commission.]

Grosse commande en effet. Ce qui est apparent pour le Comité, c'est que les interventions en développement démocratique dans les États fragiles ou en déroute, dont certains ont vécu des décennies de conflits, seront nécessairement complexes et multidimensionnelles, faisant intervenir de nombreux acteurs et exigeant d'énormes engagements soutenus durant de longues périodes. Cela signifie que, même dans les cas, comme ceux d'Haïti et de l'Afghanistan, où nous avons déjà beaucoup investi, il reste encore beaucoup à apprendre et beaucoup à faire.

Recommandation 27

Reconnaissant que les circonstances dans les États « fragiles » ou « en déroute » sont des plus difficiles et complexes pour des interventions en développement démocratique, le Canada devrait concentrer ses efforts dans les pays où il a déjà beaucoup investi et beaucoup à perdre, et où il est capable de se distinguer en maintenant un niveau élevé d'aide à la consolidation de la démocratie et de la paix pendant de longues périodes.

Recommandation 28 :

Nous avons donc besoin, pour en apprendre et en savoir davantage, d'évaluations indépendantes, réalistes et à jour, des pays concernés. La préparation de ces évaluations devrait être confiée à la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, par le truchement du centre d'étude des politiques sur le développement démocratique que le Comité a proposé.

mesure de faire à ce stade-ci. Toutefois, il ressort nettement de ces enseignements préliminaires qu'il reste beaucoup à faire, autant pour ce qui est d'apprendre des erreurs passées des donateurs dans leurs interventions — comme nous l'avons décrit plus ou moins en détail dans notre précédent rapport sur Haïti — que pour ce qui concerne l'élaboration de stratégies de développement démocratique qui ont une chance réaliste de succès à long terme et probablement à très long terme.

En entreprenant cette tâche, nous constatons que l'éminent spécialiste américain de la démocratisation, Larry Diamond a dégagé une première liste utile de neuf leçons et directives générales pertinentes d'une étude sur les expériences de développement et de stabilisation⁴²⁸ de la démocratie dans des États qui sortent d'un conflit et des États en déroute :

1. Comprendre le contexte local dans ses dimensions historique, culturelle, politique et sociologique.

2. Mobiliser et engager des ressources militaires et financières suffisantes.

3. Établir la légitimité internationale de l'intervention et soutenir activement celle-ci après un conflit.

4. Établir la légitimité de l'intervention et un climat de confiance dans le pays qui sort d'un conflit.

5. Tenir d'abord des élections locales.

6. Faire connaître les choix institutionnels démocratiques, ainsi que les principes et les normes qui sous-tendent la démocratie.

7. Distribuer les fonds de reconstruction économique et l'aide à la démocratie aussi largement que possible.

8. Favoriser la participation locale et accueillir avec humilité et respect les opinions de la population dans l'intérêt de laquelle l'intervention est censée être menée.

9. Institutionnaliser la capacité de mener à bien des interventions et de promouvoir la démocratie dans des contextes d'après-conflit. [M. Diamond souligne que la création de la Commission des Nations Unies pour la consolidation de la paix est un pas en avant à cet égard. Une Canadienne, Carolyn McAskie, sous-secrétaire générale des Nations Unies, que le Comité a rencontrée à New York le 7 février 2007, dirige actuellement le

d'autant plus. Gareth Evans a affirmé que « nous savons que la période de transition vers la démocratie constitue, à bien des égards, une des étapes les plus dangereuses et délicates » et, citant Timothy Garton Ash, qu'il en est particulièrement ainsi « dans les pays divisés selon des critères religieux ou ethniques et où on se lance avec précipitation dans une course pour le pouvoir entre partis politiques sans avoir d'abord un État fonctionnel comportant des frontières bien définies, un quasi-monopole de la force, la primauté du droit, des médias indépendants et une société civile forte⁴²⁵ ».

Le Comité n'a pas recueilli beaucoup de détails sur les exigences de l'aide au développement démocratique dans certains États fragiles ou en déroute particuliers, mais il constate que les problèmes graves concernant l'aide au développement démocratique dans son ensemble sont particulièrement aigus dans ces États, en commençant par ce qui est de comprendre en profondeur le contexte local. Selon un rapport préparé pour le Consortium canadien sur la sécurité humaine, « Le Canada doit commencer à la base en travaillant avec les organismes et les intervenants locaux tout en incluant et faisant participer la majorité des gens dans le processus. Concernant les organismes et les intervenants locaux, le Canada doit acquérir une connaissance concrète des relations de pouvoir à l'échelle locale⁴²⁶. » Ainsi, en Afghanistan, certains ont parlé de déléguer le pouvoir de décision en matière de développement au niveau du conseil de village. Toutefois, il y a de toute évidence un problème si cela n'a pour effet que de renforcer les structures de pouvoirs traditionnelles ou tribales qui sont patriarcales et antidémocratiques. Les gens de l'extérieur doivent favoriser le leadership démocratique local en tenant compte des structures de pouvoir dominantes sans que celles-ci n'entravent les processus de développement démocratique.

Au-delà des attributs de la démocratie moderne — élections, partis politiques, parlements, fonctions publiques responsables, institutions judiciaires indépendantes, forces policières, etc. — il y a la question de l'inculcation des valeurs démocratiques de base dans le tissu social et culturel de la société. Sans cela, il ne saurait y avoir de base solide sur laquelle faire reposer le développement démocratique, tout en reconnaissant qu'il faut l'adapter autant que possible au contexte local. Les pratiques de gouvernance comportant des éléments fortement antidémocratiques ne sauraient permettre un développement démocratique durable qui respecte les droits de la personne. Concernant l'Afghanistan, David Donovan du *Centre for the Study of Democracy* de l'Université Queen's a dit au Comité :

[...] J'aimerais qu'il se fasse plus en la matière [éducation démocratique] [...] L'aspect militaire est nécessaire, bien sûr, pour assurer la sécurité à l'aide humanitaire, mais il pourrait se faire beaucoup plus de travail en vue d'inculquer aux gens des valeurs démocratiques, de veiller à ce que cela se fasse dans le contexte local et à ce que soient élaborés des programmes d'études sur les valeurs démocratiques conjointement avec des responsables locaux⁴²⁷ sur le terrain, ainsi que des universitaires et des universités locaux.

Le Comité vient à peine d'amorcer son étude sur le rôle général du Canada en Afghanistan. Nous ne voulons donc pas préjuger de ce que le Canada est le plus en

[...] Un autre volet dans lequel le Canada pourrait jouer un rôle serait celui des parlementaires et des partis politiques car il faut renforcer en Afghanistan la capacité de ces deux groupes importants. Actuellement, la population est très sceptique par rapport au rôle et à la fonction des partis politiques car beaucoup d'entre eux sont considérés comme étant seulement des ramifications des anciennes organisations militaires. Ce scepticisme s'étend jusqu'aux membres de la Wolesi Jirga dont, selon certains rapports, plus de la moitié [...] sont encore liés d'une certaine façon aux anciennes milices armées. Bien que beaucoup de travail valable ait déjà été entrepris pour améliorer les connaissances et les compétences des parlementaires afin qu'ils deviennent des législateurs plus efficaces, il reste beaucoup de travail à faire pour les préparer à jouer le rôle qui leur est dévolu à titre de représentants élus⁴²¹.

Ces citations, même si elles peuvent sembler décourageantes, proviennent de deux Canadiens qui veulent que le Canada fasse davantage pour promouvoir l'instauration de la démocratie dans les sociétés qui vivent un conflit, notamment l'Afghanistan. Elles dénotent qu'il ne faut pas se faire d'illusions sur ce que cela suppose.

Recommandation 26

Le Canada devrait élaborer des stratégies efficaces qui font le lien entre le développement démocratique et la consolidation de la paix dans les démocraties naissantes en situation de conflit ou d'après-conflit. Ces stratégies devraient mettre l'accent sur le rôle du Canada en matière d'aide au développement d'institutions et de processus de gouvernance durable, ce qui comprend une fonction publique saine et des partis politiques et des parlementaires fonctionnels.

9.3 Rôle potentiel du Canada dans les États « en déroute » ou « fragiles »

Les États en déroute sont parmi les plus difficiles à démocratiser.

Larry Diamond⁴²²

Une tendance troublante se dessine depuis quelques années : l'augmentation du nombre d'États « en déroute » ou « fragiles ». Selon un récent rapport de la Banque mondiale, le nombre d'États fragiles ou de pays à faible revenu en difficulté a augmenté depuis trois ans, passant de 17 à 26⁴²³. Haïti et l'Afghanistan, les deux plus grands bénéficiaires de l'aide internationale canadienne durant cette période, demeurent en début de liste dans cette catégorie. Le développement démocratique dans de tels cas suppose un engagement à long terme de la part des donateurs internationaux, comme l'a souligné le Comité dans son rapport de décembre 2006 sur Haïti⁴²⁴.

L'aide au développement démocratique dans ces circonstances des plus difficiles suppose un effort combiné de réduction de la pauvreté, de consolidation de la paix et d'édification de l'État. Dans la foulée de l'échec d'un État, bien des points susmentionnés au sujet des démocraties naissantes et des sociétés qui sortent d'un conflit s'appliquent

Mme Boulden a élaboré comme suit le sujet :

(ce qu'il appelle l'« électocratie ») et qu'elles sont souvent introduites trop tôt dans le processus⁴¹⁴. Cela confirme l'analyse de Jane Boulden qui affirmait : « Toutefois, des élections hâtives peuvent faire croire l'instabilité. [...] Nous avons tendance à juger les élections au moment où elles ont lieu, selon si elles sont libres et justes, plutôt que d'essayer de déterminer si elles jouent un rôle positif dans l'environnement suivant le conflit⁴¹⁵. »

À quel moment est-il juste ou utile de tenir des élections? Quand les élections devraient-elles avoir lieu et que devons-nous faire pour protéger les droits? [...] Est-il possible d'entreprendre la démocratisation dans une situation qui est loin d'être sûre ou la démocratisation peut-elle contribuer à accroître la sécurité avec le temps? Encore une fois, nous comprenons que ces questions sont importantes, mais nous n'avons pas encore beaucoup de réponses sur ce qui est important et quand.

[...] la démocratisation peut générer des conflits. Cela dépend notamment de la façon dont les minorités et les autres groupes de la société sont traités. Il faut reconnaître d'avantage que la démocratisation peut à la fois donner du pouvoir et en enlever. Elle peut enlever du pouvoir aux groupes qui étaient habitués à avoir l'accès exclusif au pouvoir avant le conflit ou l'après-conflit, mais peut donner du pouvoir aux groupes qui, pendant longtemps, ont subi les injustices d'autres groupes de la société et qui utiliseront ce processus pour y remédier. [...]

Je pense que nous devons absolument comprendre l'importance des particularités contextuelles. [...] Toutefois, nous n'avons pas encore entrepris, dans la littérature universitaire ou au niveau politique, d'étudier en profondeur les leçons que nous pouvons tirer de toute cette expérience pour déterminer comment la nature de certains contextes touche la démocratisation et le processus de paix qui s'amorce après un conflit⁴¹⁶.

La difficulté de démocratiser, au sortir d'un conflit, l'Afghanistan qui a adopté une nouvelle constitution et tenu plusieurs élections, avec d'autres à venir, dénote qu'il faut disposer de connaissances propres au contexte, et faire preuve de réalisme et de patience. David Donovan, directeur de la recherche, *Centre for the Study of Democracy*, Université Queen's, a fait remarquer que : « Il n'y a sans doute eu que très peu de pays qui ont bénéficié d'autant d'aide internationale que celle dont jouit à l'heure actuelle l'Afghanistan⁴¹⁷. » Mais, concernant les progrès réalisés vers la démocratie, il a ajouté : « J'ignore combien de temps cela demandera, mais dans le cas de Taïwan, il a fallu compter 50 ans. Qui sait combien de temps cela demandera en Afghanistan? Dans l'étude qu'il a publiée sur la transition démocratique en Afghanistan, il conclut qu'étant donné l'histoire de ce pays, le tribalisme et la pauvreté qui y règne, « atteindre une démocratie permanente en Afghanistan est l'un des problèmes les plus difficiles et complexes au monde. Nous devrions mesurer nos attentes vis-à-vis de cette réalité⁴¹⁹. »

Grant Kippen, fort de trois ans d'expérience directe en Afghanistan, y compris lors d'élections, a indiqué dans son mémoire au Comité que l'Afghanistan compte plus de 80 partis politiques enregistrés⁴²⁰. Il a présenté le défi suivant au Comité :

préférer un système soviétique d'avant 1990 à une démocratie libérale de type occidental par une marge de 35 à 16 p. 100⁴⁰⁹. Selon une analyse publiée en mars 2007 par *The Economist*: « Les organismes non gouvernementaux financés par des sources étrangères, qui ont préparé et organisé les "révolutions des couleurs", se butent maintenant à des obstacles énormes en ex-Union soviétique où ils risquent le plus d'intervenir⁴¹⁰. » Les auteurs concluent sur un ton provocateur :

En effet, l'Occident semble avoir perdu presque entièrement le courage de promouvoir la démocratie dans les pays d'Europe postsoviétiques. Et si jamais il le retrouve, il devra chercher son inspiration dans les années d'avant 1989. Avec la remontée de la Russie, qui risque peut-être d'être éphémère, il se peut que le précédent le plus pertinent soit celui de la longue période difficile de plusieurs décennies de la guerre froide⁴¹¹.

Le Comité ne prétend pas détenir les solutions à ces situations variées et parfois déprimantes. Comme nous l'avons dit, les situations difficiles n'ont pas de solutions faciles. Mais nous savons que, pour réussir, les stratégies d'intervention en développement démocratique à tous les niveaux (de la haute diplomatie au plus petit projet d'aide locale) exigent une connaissance poussée des particularités de chaque situation et une détermination politique soutenue à s'engager à long terme à promouvoir le développement démocratique même lorsque les circonstances s'aggravent.

Recommandation 25

L'aide canadienne aux mouvements locaux légitimes de démocratisation, dans des régimes autoritaires et semi-autoritaires, exige une connaissance détaillée et à jour des conditions d'aide à la démocratie dans les pays où le Canada entend concentrer ses efforts. Des évaluations objectives des pays devaient être réalisées par un centre indépendant d'étude des politiques sur le développement démocratique financé par la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale que nous avons proposée.

9.2 Rôle potentiel du Canada dans les démocraties naissantes et les sociétés qui sortent d'un conflit

Malgré une documentation abondante sur les transitions démocratiques que Thomas Carothers qualifie de « transiologie »⁴¹², la encore il y a plus de questions que de réponses lorsqu'il s'agit des conditions propres à un pays pour s'assurer que les interventions de l'extérieur sont réellement utiles à la cause de la démocratisation durable. Jane Bouden, chaire de recherche du Canada en relations internationales et en études sur la sécurité, Collège militaire royal du Canada, a prévenu le Comité que « la démocratisation a des caractéristiques particulières après un conflit »⁴¹³. Cela s'applique même à l'aide qui porte sur les éléments de base de la démocratie, comme les élections. Richard Hass a dit au Comité à New York qu'on accorde trop d'importance aux élections

Le Moyen-Orient est une autre région particulièrement fragile sur le plan de la démocratie. En effet, comme Rex Brynen de l'Université McGill l'a dit à l'occasion du « Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique » tenu le 15 février — « [...] il est permis d'affirmer que les efforts de démocratisation au Moyen-Orient se trouvent dans l'impasse, du moins pour l'instant »⁴⁰¹. Le Comité a entendu l'évaluation critique de Marina Ottaway lors de sa réunion à Washington. Celle-ci a souligné la diminution de la pression exercée par l'Occident sur les autocraties arabes et le besoin de trouver des moyens de dialogue avec les mouvements islamiques de la base, qui jouissent d'un appui populaire⁴⁰². M. Brynen a déclaré : « S'agissant du soutien à la démocratisation, il convient d'adapter nos efforts aux subtilités de chaque système politique en particulier. » Il a ajouté : « La révolution médiatique ne se traduira pas par la démocratisation du Moyen-Orient. Toutefois, elle a eu une incidence profonde sur la pluralité des discours politiques dans la région. Mais les donateurs ou les ministères des affaires étrangères occidentaux n'en tiennent pas encore dûment compte »⁴⁰³.

Saad Eddin Ibrahim, militant pour la démocratie en Égypte, a fait observer qu'on pourrait établir des parallèles avec l'aide extérieure à la promotion des droits de la personne et de la démocratie qui a contribué à renverser des dictatures communistes en Europe de l'Est, mais il a dit craindre le manque de volonté politique —

Aujourd'hui, le monde arabe a besoin d'une aide semblable du monde libre. Une aide conditionnelle et des attentes fermes d'un minimum de respect des normes concernant les droits de la personne pourraient stimuler les forces de développement démocratique qui se débattaient dans les pays arabes. Malheureusement, les craintes entourant le terrorisme et les mouvements politiques islamistes ont ralenti même les quelques rares élargissements d'opposition des dirigeants occidentaux à l'endroit des dictateurs arabes⁴⁰⁴.

De plus, nous avons constaté un recul dans les régions de démocratisation naissante, notamment les tendances au Venezuela à l'autoritarisme qui touche l'Amérique latine⁴⁰⁵ et des cas comme le Zimbabwe en Afrique qui continuent de défier la conscience internationale⁴⁰⁶. La montée apparente de l'autoritarisme en Russie est particulièrement troublante car elle touche l'ensemble de la région postsoviétique. La Présidente du Parlement géorgien, Nino Burjanadze, que le Comité a rencontrée à Ottawa le 15 février 2007, a déclaré à l'occasion du dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique : « Aider la Russie à devenir une vraie démocratie sera le meilleur type d'aide que la communauté internationale puisse apporter à la Géorgie »⁴⁰⁷.

Mais comment, surtout étant donné les tendances qui ont cours en Russie et dans sa région d'influence? Dans une étude, la spécialiste canadienne de la démocratisation, Lisa Sundstrom, conclut sur une note optimiste : « Les récents mouvements de défense de la démocratie de masse qui ont cours en Serbie, en Géorgie et en Ukraine, où des ONG financées par des sources étrangères assurent un soutien organisationnel à ces mouvements, dénotent que l'aide étrangère peut se révéler un élément crucial pour protéger les valeurs démocratiques à des moments cruciaux lorsque cette aide s'est avérée soutenue⁴⁰⁸. » Mais il y a des signes récents plus tangibles. Selon un sondage mené en février 2007 par le Centre UE-Russie, les 1 600 répondants russes ont dit

travail qui déborde le cadre du présent rapport. Toutefois, voici quelques réflexions initiales à prendre en considération.

9.1 Le rôle potentiel du Canada dans le contexte de régimes autoritaires ou semi-autoritaires

Le Canada continue d'entretenir des relations commerciales avec des régimes peu démocratiques et il a des rapports avec les dictateurs qui les dirigent; il devrait aussi continuer d'appuyer les ONG et les groupes civiques dans ces mêmes pays, en particulier dans le monde arabo-musulman et dans les démocraties en recul dont j'ai parlé il y a un instant. Le Canada devrait continuer à favoriser les contacts entre les citoyens de notre pays et ceux des démocraties à risque dans les Balkans, en Asie, en Afrique, au Proche-Orient et dans l'ex-Union soviétique.

³⁹⁸ Professeur Jeffrey Kopstein

Une des tendances les plus troublantes que le Comité a déjà relevée au chapitre 2, c'est la résistance à la démocratie et la montée de l'autoritarisme dans certaines régions du monde. Force est de constater aussi que le pays le plus populaire du monde, la Chine, une puissance grandissante, n'est toujours pas une démocratie, et que son peuple qui représente au moins 60 p. 100 de la population mondiale vit dans un régime autoritaire. Le Canada devrait prudemment tenter de voir ce qu'il pourrait faire pour soutenir la transition vers la démocratie en Chine, les premiers signes de cette évolution étant déjà apparents. Nous savons que l'ACDI soutient des programmes de promotion des droits de la personne, de développement démocratique et de bonne gouvernance en Chine — notamment ceux de l'Association du Barreau canadien, du Centre parlementaire et d'autres organismes — dont l'objectif est de développer nos capacités de changement interne à l'intérieur de la Chine. Toutefois, d'après des spécialistes de la Chine, comme Bruce Gilley, le Canada peut et devrait adopter envers la Chine une attitude plus ferme en faveur de la démocratie. À cet égard, ce dernier soutient :

[...] les relations globales du Canada avec la Chine devraient être centrées sur les citoyens et non sur le régime. Nous devons parler au gouvernement au gré des besoins, mais nous devons nous estimer libres de passer outre et de nous adresser à la population chinoise, actuellement, la seule représentante de la société chinoise. Nous devons cultiver et favoriser les discussions avec des représentants du parti et de l'armée intéressés par les réformes et axer nos efforts sur le terrain, et pour ce faire, nous adresser directement aux principaux journalistes, activistes civils, avocats, intellectuels, universitaires indépendants, chefs des groupes d'intérêt, entrepreneurs et chefs des minorités ethniques de ce pays. Le contrepois de cette diversification des partenaires de la Chine devrait être la diversification de nos représentants. En particulier, les députés devraient jouer un rôle plus actif dans nos relations avec la Chine par la voie de délégations officielles, d'audiences et d'inclusion des délégations gouvernementales³⁹⁹.

M. Gilley ajoute que l'aide aux forces démocratiques en Chine devrait être étayée par la création d'une fondation canadienne indépendante axée sur la promotion du développement démocratique⁴⁰⁰.

réussies en 2006. Nous constatons que, selon « l'indice de démocratie 2006 » de l'*Economist Intelligence Unit* que nous avons utilisé au chapitre 1, Haïti est toujours classée dans les régimes hybrides (c.-à-d. qui présentent certains éléments démocratiques, mais aussi de nombreux éléments non démocratiques), arrivant au 109^e rang sur les 167 pays évalués³⁹².

Si la situation sur le terrain et le contexte des interventions extérieures sont complexes à Haïti, ils le sont bien davantage en Afghanistan — le sujet d'une étude courante du Comité — où un conflit militaire à grande échelle sévit toujours malgré les efforts de reconstruction et de développement. Elections Canada a fourni une assistance électorale à l'Afghanistan, CANADEM a déployé une expertise canadienne dans le pays et le Comité a entendu plusieurs propositions de témoins concernant le genre d'activités de développement démocratique que pourrait appuyer le Canada, notamment de la part de David Donovan ainsi que dans le mémoire de Grant Kippen³⁹³. Nous en prenons bonne note, mais nous pensons qu'une connaissance bien plus grande des circonstances locales fort variées dans le pays est essentielle pour qu'un programme de développement démocratique à long terme destiné à ce pays ait une chance de réussir³⁹⁴. Le Comité rappelle également la mise en garde que nous a servie James Wright, notre haut-commissaire au Royaume-Uni, à Londres : « Nous devons faire attention lorsque nous appliquons des concepts occidentaux de démocratie à un pays comme l'Afghanistan. » Nos interventions dans cette région doivent être adaptées à sa longue tradition³⁹⁵.

Barrett Rubin, du Centre on International Cooperation de l'Université de New York, a aussi souligné, devant le Comité à New York et lors d'un témoignage ultérieur à Ottawa, que l'Afghanistan demeure un des pays les plus pauvres du monde et dirigé par un des gouvernements les plus faibles du monde³⁹⁶. En fait, la situation pourrait être abordée dans chacun des contextes des interventions en matière de développement démocratique que nous examinerons ci-dessous. Après des décennies de ravages dus à la guerre et au terme du régime extrémiste des Talibans, le pays a été considéré comme un État « en déroute » ou « fragile ». Un conflit y sévit toujours, mais le pays s'efforce de s'engager dans la voie de la démocratie (une démocratie comportant des caractéristiques afghanes distinctives). Un signe du long chemin qui reste à faire, c'est que, malgré plusieurs élections, l'Afghanistan demeure un « régime autoritaire » selon l'indice de démocratie 2006 de l'*Economist Intelligence Unit*, se classant au 135^e rang sur les 167 pays évalués et obtenant un score nul pour le niveau de « fonctionnement du gouvernement »³⁹⁷.

Ce que le Comité cherche à démontrer, c'est que les Canadiens doivent évaluer soigneusement le contexte de chaque intervention en développement démocratique, en se fondant sur les meilleures connaissances possibles sur ce qui pourrait fonctionner dans les circonstances particulières courantes. Nous devons nous engager résolument à long terme, en ayant des attentes réalistes quant à ce qui peut être accompli, tout en cultivant la tolérance du risque. Bref, il n'y aura pas de solutions faciles dans les situations difficiles. Ce n'est pas avec des vœux pieux que nous pourrions atteindre les objectifs du développement démocratique. Il faut analyser rigoureusement chaque cas particulier,

chacun des pays bénéficiaires. La préparation et la mise à jour d'évaluations indépendantes objectives de l'aide au développement démocratique dans chaque pays pourraient être confiées à un centre d'étude des politiques sur le développement démocratique qui serait financé par la fondation canadienne. Ces évaluations devraient permettre de dresser une liste des partenaires locaux crédibles et responsables — donc jugés admissibles à une aide canadienne à la démocratie car leadership et participation à l'échelle locale sont des facteurs essentiels au succès d'un processus de démocratisation durable.

Recommandation 24

Le Canada devrait s'assurer que son aide au développement démocratique repose sur des évaluations détaillées et réalistes des pays concernés dans lesquelles sont identifiés les partenaires locaux crédibles et responsables qui seront les moteurs du processus de démocratisation dans leur propre pays. La préparation et la mise à jour de ces évaluations objectives pourraient être confiées à un centre indépendant d'étude des politiques sur le développement démocratique (tel que proposé dans les recommandations 2 et 14) financé par la fondation canadienne.

Dans les paragraphes qui suivent, le Comité traitera brièvement de trois contextes généraux dans lesquels le Canada pourrait s'engager davantage à promouvoir les objectifs du développement démocratique : les États autoritaires ou semi-autoritaires, les « fragiles ». Ces catégories ne sont pas bien définies et peuvent chevaucher comme nous le verrons. Avant d'aller plus loin, examinons les situations concrètes de deux pays qui figureront sûrement sur la liste des partenaires en démocratie à long terme du Canada, Haïti et l'Afghanistan.

L'Afghanistan et Haïti sont les plus grands bénéficiaires de l'aide internationale du Canada. Dans les deux pays, l'enjeu est gros pour le Canada. De plus, le travail de développement, et en particulier de développement démocratique, dans les deux contextes est terriblement complexe. C'est ce que nous avons déjà constaté dans notre étude de 2006 sur Haïti et notre rapport de décembre 2006 *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Haïti*, dans laquelle nous exhortons le Canada à s'engager à très long terme à aider Haïti dans son développement et recommandons notamment :

Au-delà de la poursuite de l'assistance électorale, le Comité appuie vigoureusement la participation à long terme du Canada dans la création d'institutions démocratiques et de bonne gouvernance durables en Haïti. En particulier, le Canada devrait s'efforcer de consolider le régime parlementaire en Haïti dans le but d'assurer une meilleure représentation de tous les citoyens au Parlement national³⁹¹.

Haïti est loin d'être sortie de l'auberge et a beaucoup de chemin difficile à parcourir en matière de développement démocratique, même après des élections relativement

d'une expérience éclairée. De plus, comme Thomas Carothers l'a fait remarquer au Comité à Washington, nous devons maintenant nous pencher sur les cas les plus difficiles. C'est une des raisons pour lesquelles il y a beaucoup d'incertitude à propos des résultats éventuels. De plus, le secteur de la promotion de la démocratie est devenu saturé³⁸⁸.

Tout cela milite, comme l'ont dit certains témoins, en faveur d'une approche canadienne à long terme dans laquelle on tente de connaître aussi bien que possible les pays bénéficiaires de l'aide au développement démocratique et dans lesquels nous essayons de séjourner longtemps. L'aide bilatérale canadienne au développement démocratique risque de ne pas être très efficace si elle est dispersée dans plusieurs petits projets de courte durée répartis dans un grand nombre de pays, produisant ainsi un effet cumulatif minime. Pour que nos efforts portent, nous devons les concentrer, ce qui n'exige pas nécessairement des sommes d'argent énormes. Comme Kevin Deveau l'a indiqué au Comité : « Pour 25 millions de dollars par année, par exemple, le Canada pourrait s'imposer comme un intervenant sérieux dans dix pays. Si nous les choisissons bien, en fonction de notre histoire, de notre diversité, je crois que nous pouvons y avoir beaucoup d'impact.³⁸⁹ » Lisa Sundstrom conclut : « C'est en établissant des critères appropriés que le Canada pourra choisir un groupe de pays "partenaires en démocratie" de manière à mieux cibler son aide à la démocratie dans le but d'exercer une influence positive marquante sur les résultats démocratiques³⁹⁰. »

Le gouvernement du Canada et les membres non gouvernementaux du Conseil de la démocratie, en collaboration avec la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale que nous avons proposée, pourraient examiner la question de l'établissement de critères de concentration appropriés, tels que :

- l'importance du pays pour les intérêts généraux du Canada en matière de politique internationale;
- l'importance du pays mesurée à l'aune de l'aide actuelle et des autres investissements;
- le besoin et la demande vérifiables d'aide à la démocratie de chaque pays, en fonction de la capacité du pays de tirer profit de ce que le

Le Comité a déjà proposé dans la recommandation 8 du chapitre 5 d'inclure dans l'évaluation indépendante de l'ensemble de l'aide canadienne actuelle au développement démocratique une évaluation des meilleurs secteurs dans lesquels le Canada devrait concentrer ses efforts à l'avenir.

En sus de cette évaluation, les acteurs canadiens dans le domaine, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, doivent disposer d'une connaissance détaillée des circonstances locales, la meilleure possible et constamment mise à jour, dans

CHAPITRE 9 LES DÉFIS PARTICULIERS DE LA PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE DANS DES CONTEXTES DIFFÉRENTS ET DIFFICILES — LE RÔLE DU CANADA

[Les donateurs devraient] [reconnaître que tous les étrangers sont soumis à des limitations sérieuses lorsque vient le temps de faire avancer la cause de la démocratie. Finalement, comme les activistes de la démocratie le reconnaissent en général, la lutte doit se faire principalement de l'intérieur : jusqu'à ce que l'opposition interne n'ait atteint sur sa propre lancée une certaine masse critique, le soutien extérieur est susceptible de n'avoir qu'un effet marginal. [...] Je n'ai pas l'habitude de prêcher la prudence dans tout ce qui vaut la peine d'être entrepris sur la scène internationale, mais, dans ce domaine où tant de gens se sont brûlé les doigts, la modestie constitue indubitablement la meilleure des politiques.

Gareth Evans, président, International Crisis Group,³⁸⁵ « La promotion de la démocratie : l'état de nos connaissances »

[...] il ne suffit pas d'inscrire simplement la démocratie ou la démocratisation parmi les trois D, ou dans le cadre d'une approche décloisonnée, peu importe l'appellation qu'on lui donnera. En sa qualité de chef de file dans ce dossier, le Canada pourrait s'employer à mieux faire ressortir les nuances et les complexités associées à ce processus, et mener ou commander une étude pour examiner de façon approfondie l'importance de la spécificité de chaque contexte et du choix d'une intervention appropriée. Il est possible qu'un certain modèle de démocratie ou de démocratisation fonctionne dans un cas particulier, mais que dans une autre situation pouvant être assez semblable, avec seulement quelques distinctions, les résultats soient entièrement différents sans compter [...] le risque de semer les germes d'une instabilité à long terme ou même d'une reprise des conflits.

Jane Boulden, Chaire de recherche du Canada en relations internationales et en études sur la sécurité,³⁸⁶ Collège militaire royal du Canada

[...] la même solution ne s'applique pas à toutes les démocraties en marche. Tout est dans le contexte.

Lisa Sundstrom, « Hard Choices, Good Causes: Exploring Options for Canada's Overseas Democracy Assistance »³⁸⁷

Le Comité revient sur ces mises en garde qui s'imposent et sur la nécessité d'accroître nos connaissances propres au contexte, comme nous l'avons indiqué dans la partie I de notre rapport, parce que nous croyons que, pour que l'aide au développement démocratique produise des résultats positifs à long terme plutôt que des résultats pervers ou non durables, il faut avoir des attentes réalistes et améliorer nos pratiques en fonction

- 380 Unis dans l'action : Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines de l'aide humanitaire et de l'environnement (A/61/583), 26 novembre 2006, http://www.unsystemceb.org/features/swc/report_systemwidecoherence.pdf/view. Robert Greenhill, président de l'ACDI, faisait partie de ce groupe.
- 381 Réunion avec les représentants du FNUD, New York, 7 février 2007.
- 382 *Ibid.*
- 383 *Ibid.*
- 384 Réunion du Comité à la Mission permanente du Canada auprès des Nations Unies, New York, 7 février 2007.

- 353 Allocation de la Présidente Burfandze à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, Ottawa, 15 février 2007.
- 354 Réunion au Secréariat du Commonwealth, Londres, 11 octobre 2006. Voir aussi, plus globalement, le rapport du Groupe d'experts du Commonwealth sur le développement et la démocratie préparé pour le Secréariat du Commonwealth, *Making Democracy Work for Pro-Poor Development*, octobre 2003.
- 355 Réunion à la Banque mondiale, 6 février 2007.
- 356 *Ibid.*
- 357 *Ibid.*
- 358 Concernant le rôle de la Banque mondiale et du Comité d'aide au développement de l'OCDE dans l'évolution de la pensée du milieu des donateurs en matière de gouvernance et de développement économique, voir David Gillies, « *Democracy and Economic Development* », Institut de recherche en politiques publiques, *Enjeux publics*, vol. 6, n° 2, avril 2005.
- 359 Réunion à la Banque mondiale, 6 février 2007.
- 360 John Foster, « Société civile, parlements et démocratie : Participation, transparence et responsabilité croissantes de la « base » au niveau mondial », mémoire de l'Institut Nord-Sud, 6 décembre 2006, p. 4 et suivantes. (Voir aussi *Témoignages*, réunion 35, 6 décembre 2006.) Le rapport en question et les documents connexes sont disponibles en ligne à www.theelsinki.kiprocess.fi (site en anglais).
- 361 *Ibid.*, p. 8.
- 362 « Contribution à l'examen que fait le Comité du rôle du Canada dans la promotion internationale du développement démocratique », 13 février 2007, p. 10. Voir aussi *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2007.
- 363 Le texte complet de la résolution est disponible en ligne à <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0237+0+DOC+XML+V0//FR>.
- 364 Réunion du Comité au PNUD, New York, 7 février 2007.
- 365 *Ibid.*
- 366 Réunion du Comité à l'ONU, New York, 8 février 2007.
- 367 *Ibid.*
- 368 *Témoignages*, réunion 35, 6 décembre 2006, p. 5. Voir aussi Jane Boulden, « Democracy and Peace-Building », Institut de recherche en politiques publiques, *Enjeux publics*, vol. 6, n° 2, avril 2005.
- 369 Ivo Daalder et James Lindsay, « *Democracies of the World, Unite* », *The American Interest Online*, Aperçu du numéro de l'hiver 2006, <http://www.the-american-interest.com/article.cfm?id=219&Mid=6>.
- 370 Réunion du Comité à New York, 7 février 2007.
- 371 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 4.
- 372 Réunion du Comité à Washington, 6 février 2007.
- 373 Réunion du Comité au *Council on Foreign Relations*, New York, 7 février 2007.
- 374 Réunion du Comité à Washington, 6 février 2007.
- 375 Gareth Evans, « La promotion de la démocratie : l'état de nos connaissances », présentation à l'occasion du *symposium How Much do we Really Know about Democracy Promotion?* de l'*American Enterprise Institute*, Washington, 19 septembre 2006.
- 376 *Ibid.*
- 377 Réunion du Comité à New York, 7 février 2007.
- 378 *Ibid.*
- 379 Réunion du Comité à New York, 7 février 2007.

Recommandation 20

Reconnaissant que les prochains défis de la démocratisation supposent une gouvernance au niveau des organismes internationaux, ainsi qu'aux échelles nationale et locale, il faudrait que la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale inclue ces dimensions dans son mandat et considère à cet égard les propositions d'aide des organismes non gouvernementaux canadiens et des groupes de la société civile qui œuvrent dans ce domaine.

Recommandation 21

Compte tenu du rôle essentiel que jouera l'ONU réformée et renforcée en matière de développement démocratique dans le monde, le Parlement du Canada devrait envisager d'un œil favorable l'établissement d'une assemblée parlementaire des Nations Unies.

Recommandation 22

Compte tenu de la création du Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD) dans le cadre du projet de réforme de l'ONU en 2005, le Canada devrait envisager de devenir un donateur du FNUD.

Recommandation 23

Compte tenu de l'expertise et de l'expérience acquises en matière de développement démocratique par les Canadiens qui œuvrent dans ce domaine au sein d'organismes multilatéraux, le Canada devrait s'efforcer de mettre à profit ce bassin de savoir pour parfaire son approche du développement démocratique.

M. Martínez-Soliman a ajouté que le FNUD compte une quinzaine de projets en Pérou, où le tact est de mise. Certains pays ont resserré les lois concernant le transfert de fonds étrangers aux ONG mais, soucieux d'éviter qu'on ne lui ferme la porte, le FNUD demande que les ONG soient reconnues à l'échelon national ou international. Le FNUD travaille aussi avec des forums interparlementaires régionaux et internationaux — par exemple, l'Union interparlementaire (UIP), particulièrement dans le but d'accroître le nombre de femmes parlementaires, y compris à l'Assemblée parlementaire de la

transcophonie³⁸³.

Le Comité a appris de John McNee, notre ambassadeur et représentant permanent aux Nations Unis, que la position officielle du Canada concernant le FNUD, consiste toujours à « attendre de voir »³⁸⁴. Nous convenons que le FNUD est un projet en cours, mais que, par ailleurs, il fait partie de la réforme de l'ONU et constitue un effort global de l'ONU visant à prendre le développement démocratique au sérieux, objectif qui mérite assurément l'appui du Canada. Nous constatons aussi que les donateurs du FNUD comptent cinq partenaires du Canada au sein du G7 et l'Australie, son partenaire du Commonwealth. Par conséquent, nous estimons que le Canada devrait envisager de devenir un donateur du FNUD.

Enfin, au cours de ses réunions avec des organismes internationaux qui sont financés par le Canada, et qui œuvrent dans le domaine du développement démocratique, le Comité a été frappé par un thème récurrent, à savoir le nombre impressionnant de Canadiens qui travaillent au sein de ces organismes, souvent dans des postes de niveau supérieur. Ils constituent un grand bassin d'expertise et d'expérience à mettre à profit. Certains de ces Canadiens pourraient vouloir retourner au Canada, attirés par la nouvelle fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale que nous avons proposée dans la recommandation 10, mais il est aussi bon que des Canadiens occupent des postes influents au sein des organismes multilatéraux subventionnés par le Canada.

Le Comité est d'avis qu'il faudrait redoubler d'efforts pour mettre à profit le savoir accumulé par les Canadiens qui travaillent au sein d'organismes multilatéraux. Cela permettrait sans doute de bonifier l'approche canadienne du développement démocratique à mesure qu'elle est élaborée au sein d'un Conseil de la démocratie élargi et par le truchement de la fondation canadienne indépendante que nous avons proposée.

Recommandation 19

L'évaluation indépendante de l'ensemble de l'aide canadienne au développement démocratique que nous avons recommandée devrait aussi porter sur l'efficacité des voies multilatérales empruntées par le Canada pour achever son aide et guider la détermination des niveaux de financement.

La réforme est une initiative proposée par les États-Unis dans le cadre du débat sur la réforme de l'ONU, en même temps que d'autres priorités comme les droits de la personne, la réforme de la gestion et la Commission de consolidation de la paix. Le FNUD compte 28 membres, est en excellente santé financière et s'apprête à amorcer des travaux sur le terrain et divers dialogues. (Le Comité a aussi rencontré individuellement la Canadienne Carolyn McAskie, sous-secrétaire générale de l'ONU responsable du Bureau d'appui à la consolidation de la paix³⁷⁹). Le FNUD finance principalement des organismes de société civile, ainsi que des partenariats avec d'autres organismes onusiens, notamment des missions de maintien de la paix. La première tranche, en août 2006, a financé quelque 70 ONG, notamment au Canada, le Centre parlementaire et un groupe de journalistes de Toronto. Il importe également de souligner que le FNUD compte aussi sur des bailleurs de fonds dans le sud. Le FNUD ne fait pas « l'importation-exportation de démocratie », c'est-à-dire qu'il n'offre pas un modèle démocratique que les autres peuvent copier. Un élément important à souligner est que le Fonds n'a pas besoin de la permission du gouvernement d'accueil lorsqu'il décide de l'attribution du financement, puisque le Secrétaire général et les six principaux États contributeurs qui composent son conseil d'administration l'appuient et le légitiment. Le Fonds est aussi un des premiers exemples du modèle « une ONU unifiée » qui a été proposé récemment par le nouveau Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies dans le rapport *Unis dans l'action*³⁸⁰, dont il a aussi été question lors de la réunion du Comité au FNUD.

Le FNUD est encore un organisme jeune, ne comptant que six employés (en février 2007), et commence à peine à travailler sur le terrain, malgré ses quelque 125 projets dans 110 États et territoires. Sa priorité régionale est l'Afrique (37 p. 100), suivie des pays moins développés à l'extérieur du continent africain. Le FNUD choisit les projets en fonction de propositions détaillées après consultation du Département des affaires politiques de l'ONU et d'autres organismes onusiens actifs dans chaque pays; il dresse ensuite une liste des candidats intéressants qu'il présente au conseil, lequel fait une sélection plus serrée encore avant de présenter la liste au Secrétaire général. Le FNUD n'a fait aucune publicité officielle, mais a néanmoins reçu plus de 1 300 demandes au cours des deux premières semaines, quoique 700 d'entre elles ne répondent aux premiers critères. (Cependant, le FNUD a inscrit même les projets refusés dans sa base de données qu'il partage avec d'autres organismes onusiens, de sorte qu'il se peut que les projets soient financés autrement³⁸¹.)

Le FNUD comporte deux structures de gouvernance, l'une composée d'États membres de l'ONU et l'autre d'ONG, et l'équilibre géographique est respecté. Guillermo O'Donnell, cité par le Comité au chapitre 1 fait partie du conseil consultatif. Son processus intergouvernemental est comme bien d'autres, bien que chaque gouvernement estime sans doute que son modèle est le meilleur. Quand un membre souligne le FNUD accepte des fonds d'États comme le Qatar, qui ne sont pas vraiment démocratiques, M. Martínez-Soliman répond que l'organisme ne juge pas du caractère démocratique de ses États membres. Il faut plutôt se demander si les citoyens du pays visé estiment que ce dernier est démocratique, et si d'autres États partagent cette perception³⁸².

Gareth Evans, président de l'*International Crisis Group*, a aussi servi cette mise en

N'espérez pas trop des caucuses pour la démocratie et des autres grandes stratégies internationales semblables. En principe, il s'agit d'idées attrayantes, mais il existe trop de divergences entre les institutions et entre les intérêts des pays démocratiques pour qu'un front uni sur quoi que ce soit dure bien longtemps, et il est loin d'être certain que les tentatives de mise sur pied de tels mécanismes aient permis jusqu'à maintenant de faire peser utilement des pressions sur les États non démocratiques ou produit de quelconques résultats positifs nets³⁷⁵.

Par ailleurs, M. Evans, qui demeure un fervent adepte du renforcement et de la réforme de l'ONU, a souligné que les pays démocratiques, pris isolément, notamment ceux qui ont des intérêts d'une grande puissance comme les États-Unis, sont rarement bien placés pour promouvoir le développement démocratique. Même si, comme plusieurs témoins l'ont dit devant le Comité, le Canada peut parfois faire des choses que les États-Unis sont incapables de faire, il ne peut faire cavalier seul dans ce domaine. M. Evans a soutenu qu'une façon d'exercer de l'influence sans trop s'afficher [association avec les intérêts des grandes puissances occidentales], c'est de collaborer avec des mécanismes de coordination multilatéraux à l'ONU et ailleurs — espérons que le nouveau Fonds de l'ONU pour la démocratie, qui vient d'être créé, s'avèrera utile à cet égard³⁷⁶.

Le Comité partage cet espoir. En effet, il n'y a pas d'autres solutions qu'une action de l'ONU, malgré toutes ses lacunes, car c'est la seule instance vraiment mondiale. Le Comité aussi souhaite qu'elle soit réformée en un instrument plus crédible de promotion du développement démocratique. Quant au Fonds de l'ONU pour la démocratie (FNUD) créé à l'issue du Sommet de l'ONU de septembre 2005, il est financé par des donations volontaires et non par des contributions obligatoires. Au premier rang des donateurs, viennent les États-Unis, suivis loin derrière par l'Inde, la démocratie la plus peuplée du monde, avec une contribution de 10 millions de dollars US. Ce montant a été égalé par le Japon au début de mars 2007, portant le FNUD à quelque 65 millions de dollars américains et devenant ainsi le 28^e pays donateur. Jusqu'à maintenant, le Canada n'est

Lorsque le Comité a rencontré les représentants du FNUD, Magdy Martínez-Soliman, directeur exécutif par intérim, et Randi Davis, agente de programme supérieure (une Canadienne), à New York en février 2007, M. Martínez-Soliman a fait observer que le Fonds est le premier organisme onusien à comporter dans son titre le mot « démocratique »³⁷⁷. De plus, les parlements ont été parmi les meilleurs alliés du Fonds dont le personnel a rencontré des délégations de l'Inde, du Royaume-Uni, de l'Union européenne, des États-Unis et d'autres pays, dont maintenant le Canada. La visite du Comité a été éminemment soulignée sur le site Web du FNUD (<http://www.un.org/democracyfund/>). Pour le Comité, il est clair que la participation du Canada serait bien accueillie, surtout que de nombreux pays voient la démocratie

perçue comme une autre attrape que les États occidentaux peuvent utiliser comme critère pour intervenir dans d'autres États.

Si nous voulons présenter la démocratie comme une valeur universelle, nous devons être en mesure de l'expliquer mieux que maintenant. C'est un facteur auquel réfléchissent beaucoup les acteurs des Nations Unies, mais je pense qu'il préoccupe tous les États aussi. À cet égard, les perceptions viennent aussi de l'image ou de l'impression dans divers États que l'ONU a beaucoup de standards doubles. Pourquoi, par les Nations Unies, réagissons-nous à certains conflits plutôt que d'autres ? Quand nous nous posons la question à la lumière de celle de savoir si la démocratie est une valeur occidentale ou non, on peut comprendre comment le tout pose problème.³⁶⁸

Face au scepticisme à l'égard du multilatéralisme de l'ONU et à la nécessité d'un engagement multilatéral des États-Unis, diverses solutions de rechange ont été proposées. Ainsi, deux éminents chercheurs américains ont récemment proposé dans le détail d'établir un « Concert de démocraties » de 60 membres.³⁶⁹

Pourtant, on avait déjà créé en 2000, pour contourner le fait que l'ONU compte bien des États non démocratiques, la Communauté des démocraties qui s'est réunie pour la première fois à l'ONU en 2004 sous le nom de « Caucus de démocraties » de l'ONU et dont le Canada était un membre fondateur. Le Comité a appris, lorsqu'il s'est réuni à New York en février 2007, que le « Caucus » de 100 membres est actuellement présidé par le Mali, qui est aussi un membre actif du Groupe des démocraties nouvelles et rétablies. Son Excellence le cheik Sidi Diarra, ambassadeur et représentant permanent du Mali à l'ONU, faisait partie d'un groupe d'ambassadeurs et de représentants permanents à l'ONU qu'a rencontrés le Comité.³⁷⁰ Nous avons déjà mentionné au chapitre 4 la participation du Canada à la Communauté des démocraties (CD). Un de nos témoins canadiens, Jeffrey Kopstein, a soutenu qu'en raison des faiblesses et des limites de l'ONU, il faudrait promouvoir l'idée de la CD.³⁷¹ À Washington, où le Comité a rencontré Richard Rowson, président du conseil de la CD, Theodore Piccone, directeur du *Democracy Coalition Project* (et représentant du Club de Madrid à Washington), a soutenu que le Canada devrait faire partie du groupe convocaté de la CD et que, malgré sa réputation de multilatéraliste, le Canada « a adopté une position mitigée sur cette question ».³⁷²

D'autres se sont montrés moins convaincus de l'efficacité de la CD. Richard Haas, président du *Council on Foreign Relations*, a dit au Comité que la CD définit trop vaguement ses critères de démocratie et est trop vaste pour être utile.³⁷³ Thomas Melia, directeur exécutif adjoint de *Freedom House*, a dit au Comité à Washington que le groupe de convocation de la CD représente en partie les intérêts stratégiques des gouvernements membres. Par exemple, le Maroc est un membre même s'il ne répond pas aux critères de démocratie. M. Melia a également mis les participants en garde contre le fait d'essayer d'établir une coordination à l'échelle mondiale, indiquant que « beaucoup d'efforts peuvent être déviés vers la coordination ». Il a plutôt soulevé un besoin de « complémentarité », indiquant que « le moyen d'y arriver consiste à créer un créneau ».³⁷⁴

Concernant le travail de l'ONU en matière de processus électoraux, le Comité a aussi rencontré Craig Jenness (un autre Canadien), directeur, Division de l'assistance électorale, Affaires politiques, qui a expliqué que cette aide prend la forme tant d'un appui électoral direct que de travaux sur les meilleures pratiques électorales. L'ONU ne fait plus d'observation, mais concentre plutôt son attention sur l'aide aux bureaux électoraux dans les pays d'accueil ou sur l'aide aux opérations électorales dans le cadre de missions de maintien de la paix dans des pays comme la République démocratique du Congo ou Haïti. Le budget est relativement petit et on dénombre une dizaine d'employés au quartier général, mais un large effectif — qui comprend de nombreux Canadiens — travaille aux quatre coins du globe. Un petit fonds fiduciaire permet le déploiement rapide de personnes dans des pays comme le Népal, quand c'est nécessaire. Quelque 102 États membres de l'ONU — et quatre États non membres — ont eu besoin d'aide électorale depuis 1992, et plus d'une trentaine de pays reçoivent de l'aide ou ont en demande récemment, la plupart situés en Asie, en Afrique et au Moyen-Orient³⁶⁶.

Une bonne raison pour demander l'aide de l'ONU, c'est que cela contribue à légitimer le résultat et à le faire accepter — comme en République démocratique du Congo. L'ONU n'intervient que sur demande du gouvernement du pays d'accueil ou avec un mandat du Conseil de sécurité. Elle ne dirige pas le scrutin, mais aide le gouvernement qui en fait la demande à établir les structures requises. Au lendemain d'un conflit, il arrive souvent que chacun aspire à une victoire électorale, mais il est souvent difficile de convaincre les perdants qu'ils ont un vrai rôle à jouer dans l'opposition. Selon M. Jenness, les parlementaires peuvent faire œuvre utile à cet égard, car ils peuvent discuter d'égal à égal avec leurs collègues d'autres pays³⁶⁷.

Avant de passer à la création du nouveau Fonds des Nations Unies pour la démocratie en 2005 et au rôle que pourrait y jouer le Canada, il importe de reconnaître, malgré tout ce travail, que bien des questions restent sans réponse concernant l'engagement de l'ONU en matière de développement démocratique, ainsi que celui d'organisations internationales comme la Communauté de démocraties ou l'équivalent, qui peuvent être plus explicites que l'ONU quant à leurs objectifs pro-démocratie puisque leurs membres se limitent, du moins par définition, aux États démocratiques.

Faisant observer que « l'ONU se trouve souvent dans une position de défenseur de la démocratie », Jane Boulden, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en relations internationales et en études sur la sécurité, Collège militaire royal du Canada, a dit au Comité :

Il y a des États membres qui ne sont pas contents que l'ONU doive jouer un rôle dans la défense de la démocratie, même après un conflit où les parties conviennent que la démocratie fera partie de l'accord de paix.

C'est lié en partie aux questions récurrentes de la souveraineté. Avec la responsabilité de protéger, par exemple, on accepte de plus en plus que la souveraineté n'est pas sacro-sainte, et pour ceux qui résistent à ces idées, la perspective que la démocratisation ou la démocratie soit une valeur universelle importante est encore

institutions internationales, en particulier dans le contexte des réformes des Nations Unies. Rappelant qu'en 1993, le Comité avait appuyé l'idée d'une assemblée parlementaire à l'ONU, il a fait cette déclaration :

En avril 2007, le Comité pour une ONU démocratique (un réseau organisateur d'ONG qui travaille avec des parlementaires) tiendra des conférences de presse dans le monde entier pour présenter publiquement un « Appel pour l'établissement d'une Assemblée parlementaire auprès des Nations Unies ». Après cette annonce en avril, une conférence parlementaire internationale se tiendra à Genève en octobre 2007³⁶².

Les représentants du Mouvement ont exhorté le Comité à accueillir favorablement cet appel international. Le Comité note également que le Parlement européen a appuyé l'idée de créer une assemblée parlementaire à l'ONU dans le cadre de la réforme générale de celle-ci, dans sa récente résolution du 9 juin 2005³⁶³.

Le plus grand réseau de collaboration avec les organisations internationales est évidemment celui des Nations Unies. L'essentiel du financement de l'ONU en matière de développement démocratique et de gouvernance passe par le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). En effet, lorsque le Comité a rencontré Pippa Norris, directrice du Groupe de la gouvernance démocratique, Bureau des politiques de développement, et d'autres hauts fonctionnaires (dont nombre de Canadiens) de l'ONU, à New York, il a appris que ce groupe est le plus important au sein du PNUD³⁶⁴.

Mme Norris a fait part au Comité du Plan stratégique 2008-2011 du groupe et a expliqué que ses mandats en gouvernance démocratique découlent de diverses sources de l'ONU, dont la Déclaration du Millénaire et la résolution de l'Assemblée générale en 2000, le document de 2002 sur la pratique de la gouvernance démocratique au PNUD et le récent rapport du Groupe de haut niveau intitulé *Unis dans l'action*. Le Comité s'est vu remettre des documents sur le Programme mondial du PNUD concernant le renforcement des parlements, l'appui aux parlements arabes, le renforcement du rôle des parlements dans la reconstruction et la prévention des conflits, ainsi que le rapport annuel du Fonds d'affectation spéciale thématique pour la gouvernance démocratique. On lui a aussi remis une note d'information sur la collaboration ACIDI-PNUD en Afghanistan. Concernant la situation de la femme, le Comité a appris qu'un réseau international de connaissances sur les femmes et la politique sera lancé plus tard au cours du mois et qu'il reposera sur un outil en ligne pour favoriser la transmission d'information dans ce domaine. De plus, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) fait œuvre utile en matière d'éducation civique des femmes. Concernant l'assistance électorale, le Comité a appris que la collaboration entre Elections Canada et le PNUD remonte à 1993, au Cambodge. Toutefois, un autre employé canadien du PNUD, Elissar Sarrouh (conseiller pour les politiques, réforme de l'administration publique), — qui a déjà travaillé au Centre parlementaire — a ajouté qu'Elections Canada est toujours à court de ressources; des pays expriment leur intérêt pour l'expertise canadienne, mais les ressources ne permettent pas d'y répondre³⁶⁵.

responsabilisation», dans lequel on trouve six secteurs de programme principaux liés à des activités de la Banque, dont celui du « renforcement de la capacité parlementaire »³⁵⁶.

Steen Lau Jorgensen, directeur du Réseau du développement durable de la Banque, a précisé que certains programmes de la Banque permettent la participation directe des communautés locales dans les décisions relatives au développement, ce qui accroît l'efficacité des projets. Selon l'expérience de la Banque, en général, les pays plus ouverts réussissent plus facilement à atteindre leurs objectifs en matière de développement. Par conséquent, la Banque a intérêt à renforcer la capacité de la société civile et se rapproche maintenant même des processus liés aux élections, comme en Côte d'Ivoire, où elle contribue à compiler une liste d'inscription nationale. Dans ce cas, la Banque collabore avec l'UE et l'ONU, et par le biais du Cabinet du Premier ministre du pays. L'inscription n'est pas effectuée aux seules fins des élections, mais aussi pour établir l'admissibilité des citoyens au bénéfice des services sociaux.

Comme l'a indiqué M. Jorgensen, il y a eu un « changement radical de mentalité » pour ce qui est de considérer les personnes pauvres comme des citoyens ayant des droits et des responsabilités. La décision de la Banque de se retirer des projets de grande infrastructure depuis la fin des années 1980 a été approuvée par son conseil d'administration³⁵⁷. La Banque considère que cette décision est liée à l'efficacité du développement, qui intègre un programme de saine gestion et de lutte contre la corruption³⁵⁸. Par exemple, dans le processus de marchés publics, la Banque a pris des mesures de surveillance par le biais d'un mécanisme de « surveillance des marchés », et elle a adopté une politique « tolérance zéro » à l'égard de la corruption dans les projets qu'elle appuie. Enfin, l'un des membres a soulevé la possibilité de créer une « Alliance mondiale sur l'intégrité » dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la corruption à laquelle participeraient les dirigeants des pays bénéficiaires³⁵⁹.

Le rôle d'une grande institution financière internationale comme la Banque mondiale est par ailleurs remarquable, car bien des gens croient que ces puissantes organisations internationales ne sont pas elles-mêmes suffisamment responsables démocratiquement envers les populations des pays qui en sont membres. Plusieurs témoins ont abordé devant le Comité la question de la nécessité de faire évoluer les processus de démocratisation d'un niveau de gouvernance local ou national à un niveau mondiale. Ainsi, John Foster de l'Institut Nord-Sud a parlé du « processus d'Helsinki », une initiative de la Finlande qui a mené en 2005 à la production d'un rapport intitulé *Gouvernez la mondialisation* — *Globalisez la gouvernance* contenant des recommandations relatives à la surveillance de la démocratisation de l'économie mondiale et au renforcement du rôle des parlementaires et de la société civile à cet égard³⁶⁰. Il a aussi parlé du travail du Forum international de Montréal — dont l'essentiel du financement vient de sources non canadiennes — et du Forum mondial de réseaux de la société civile, tenu en Espagne, qui milite en faveur d'une réforme en profondeur du système des institutions internationales³⁶¹.

Dans sa présentation devant le Comité, le Mouvement fédéraliste mondial (Canada) a aussi beaucoup insisté sur le développement de la démocratisation au niveau des

CHAPITRE 8 LE RÔLE DU CANADA DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LES APPROCHES MULTILATÉRALES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE

[...] la démocratie [...] nous est nécessaire comme assise d'un monde moins dangereux, d'un système de relations internationales plus juste [...]

Son Excellence Nino Burjandze,
Présidente du Parlement de la Géorgie³⁵³

Le Comité a déjà fait allusion, dans de précédents chapitres, à l'approche multilatéraliste du Canada à l'égard du développement démocratique, qui a été bien accueillie, et à sa contribution utile à des organismes multilatéraux. Il est d'avis qu'il faudrait maintenir cette approche, et l'améliorer là où elle sera la plus efficace, dans le cadre de l'évaluation de l'ensemble de l'aide canadienne au développement démocratique à l'échelle internationale que nous avons recommandée.

Le Comité note également que les organisations internationales œuvrent de plus en plus dans tous les secteurs du développement démocratique et de la gouvernance. Ainsi, lors de notre réunion au Secrétariat du Commonwealth, le secrétaire général a indiqué au Comité que le Secrétariat met l'accent sur le plan culturel et s'efforce, avec les parlements et les partis politiques, de comprendre le rôle de l'opposition et d'introduire des mesures de responsabilisation. Christopher Child, conseiller et chef de la Section de la démocratie, a déclaré : « Nous aimerions faire beaucoup plus de formation dans le domaine des partis politiques³⁵⁴. » Le renforcement des systèmes de partis est aussi devenu un dossier important pour l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IIDEA). La question du rôle des partis politiques dans le développement démocratique a été abordée lors du Forum du Conseil de l'Europe sur l'avenir de la démocratie qui a eu lieu à Moscou en octobre 2006; y a participé l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à laquelle le Canada envoie des observateurs.

La Banque mondiale, dont le Canada est un important contributeur par l'entremise du ministère des Finances, ne peut, de par sa charte, tenir compte de la nature du régime politique, de sorte que son rôle « en matière de développement politique est donc visiblement restreint », comme l'a indiqué Sanjay Pradhan, directeur de secteur pour la fonction publique, Unité de gouvernance, au Comité à Washington³⁵⁵. Toutefois, dans une conception plus large du développement démocratique : « Nous consacrons beaucoup d'efforts à la responsabilisation de l'État envers ses citoyens. » Les activités de la Banque se rapportent donc à des « composantes de base » de la démocratie. M. Pradhan a remis aux participants un document d'une page intitulé : « L'incidence actuelle des activités courantes de la Banque mondiale sur le renforcement de la participation et de la

- 347 Thomas Carothers, *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*, p. 222. [traduction]
- 348 Présentation de John Githongo, Ottawa, 15 février 2007.
- 349 Steven Schoofs et Jeroen de Zeeuw, « *The Future of Democracy Assistance* », p. 6. [traduction]
- 350 Alexander Vershinin, « *Downloading democracy: The arrival of Internet cafes is a sign of a new era in Turkmenistan* », *The Ottawa Citizen*, 20 février 2007, p. D3.
- 351 Ross Howard, président, *Media & Democracy Group*, « *Pourquoi le développement des médias?* », mémoire présenté au Comité, 15 février 2007, p. 1-3.
- 352 « *Canada's help for media a misguided flop, audit says* », *The Toronto Star*, 7 mars 2007, p. A 18.

- 322 Robert Miller, « Renforcer le rôle du Canada comme chef de file dans la promotion de la démocratie », présentation auprès du Comité, 11 janvier 2007, p. 9.
- 323 *Ibid.*, p. 8.
- 324 *Ibid.*
- 325 Témoignage devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, 21 février 2007.
- 326 Alan Hudson, *Overseas Development Institute*, et Claire Wren, *One World Trust, Parliamentary strengthening in developing countries*, rapport final pour le ministère du Développement international, Londres, Royaume-Uni, 12 février 2007, p. 5, http://www.odl.org.uk/PPG/policies_and_rights/publications/ah_Parliamentary_strengthening.pdf. [Traduction]
- 327 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2007, p. 12.
- 328 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 12.
- 329 John Foster, « Société civile, partenariats et démocratie – Participation, transparence et responsabilité croissantes de la « base » au niveau mondial », mémoire présenté au Comité, 6 décembre 2006, p. 9. Voir aussi *Témoignages*, réunion 35, 6 décembre 2006.
- 330 Présentation de Jean-Louis Roy, « Promotion et protection de la démocratie et des droits humains : Politiques et perspectives pour le 21^{ème} siècle », 2 octobre 2006, p. 20. Voir aussi *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006.
- 331 Voir en particulier Thomas Carothers et Marina Ottaway, dir., *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion, Carmegie Endowment for International Peace*, Washington, D.C., 2000; aussi Alison Van Rooy, dir., *Civil Society and the Aid Industry: The Politics and Promise*, Earthscan, Londres, 1998.
- 332 « *Strengthening Democratic Governance: The Role of Civil Society* », compte rendu de la conférence Wilton Park SO6/10 de concert avec l'Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Université Harvard, juin 2006, p. 1. [Traduction]
- 333 Nancy Thede, « La société civile dans la promotion de la démocratie au Canada », Ottawa, 15 février 2007, p. 1-2.
- 334 *Ibid.*, p. 2-3.
- 335 Pour un examen plus poussé de la question, voir Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL), « *Civil Society in the Promotion and Strengthening of Democracy in the Americas: A Vision for the Future* », compte rendu de conférence, Ottawa, mars 2006.
- 336 Lisa McIntosh Sundstrom, *Funding Civil Society: Foreign Assistance and NGO Development in Russia*, Stanford University Press, Stanford, 2006, p. 176. [Traduction]
- 337 Nancy Thede, « La société civile dans la promotion de la démocratie au Canada », p. 3-4.
- 338 « Bâtir la démocratie en Ukraine », document présenté au Comité par George Perlin, professeur émérite, 4 octobre 2006, p. 1.
- 339 *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2007, p. 7.
- 340 *Ibid.*, p. 6.
- 341 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 2.
- 342 *Ibid.*, p. 4.
- 343 *Ibid.*
- 344 Grant Kippen, mémoire présenté au Comité, 9 octobre 2006, p. 5.
- 345 *Ibid.*, p. 6.
- 346 Jennifer Windsor et Arch Puddington, « *Defending democracy's expansion* », *The National Post*, 20 février 2007, p. A20. [Traduction]

293 Thomas Carothers, *Confronting the Weakest Link*, p. 216. [traduction]

294 *Ibid.*, p. 217. [traduction]

295 Réunion du Comité à Washington, D.C., 5 février 2006.

296 Réunion du Comité à l'IDEA, Stockholm, Suède, 12 octobre, 2006. M. Hållag a fait remarquer que Thomas Axworthy et David Donovan, deux des témoins canadiens du Comité, ont visité l'IDEA pendant qu'ils faisaient des recherches sur leur projet de création de « Démocratie Canada ».

297 Présentation au Comité par l'IDEA, Stockholm, 12 octobre 2006.

298 Réunion à l'IDEA, 12 octobre 2006.

299 Allocation de Vidar Helgesen, secrétaire général de l'IDEA, à une conférence du CRDI, Ottawa, 21 février 2007. [traduction]

300 Réunion du Comité à Londres, Angleterre, 11 octobre 2006.

301 Rencontre de membres du Comité parlementaire restreint du Royaume-Uni sur le développement international, Chambre des communes, Londres, 11 octobre 2006.

302 Réunion du Comité à Oslo, 13 octobre 2006.

303 *Ibid.*

304 *Ibid.*

305 Roel von Meijenfeldt, « Au-delà de l'euphorie : de nouveaux défis pour la promotion de la démocratie », allocation publique présentée au MAECI, 10 janvier 2007. M. von Meijenfeldt a aussi rencontré le personnel du Comité en privé le 11 janvier 2007.

306 *Ibid.*, p. 14.

307 « *Support for Political Parties and Party Systems: The IMD Approach* », La Haye, juin 2005, p. 9, http://www.nimnd.org/upload/publications/2005/supporting_parties_the_imd_approach.pdf. [traduction]

308 *Ibid.*, p. 10. [traduction]

309 *Ibid.* [traduction]

310 Roel Von Meijenfeldt, « Au-delà de l'euphorie », p. 14. Comme M. von Meijenfeldt l'a dit au personnel du Comité, deux des programmes du NIMD subissent une évaluation externe chaque année, et une évaluation complète de tous les programmes a lieu aux quatre ans. Le NIMD est aussi en train d'amorcer un programme en Afghanistan. (Réunion du 11 janvier 2007)

311 « *Support for Political Parties and Party Systems* », p. 9-10. [traduction]

312 Roel Von Meijenfeldt, « Au-delà de l'euphorie », p. 15.

313 *Ibid.*, p. 16.

314 Témoignage devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, réunion du 21 février 2007.

315 *Ibid.*

316 *Ibid.*

317 *Ibid.*

318 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2007, p. 15.

319 Stevn Schoofs et Jeroen de Zeeuw, « *The Future of Democracy Assistance Seminar Report* », Nairobi, avril 2005, Institut néerlandais pour les relations internationales 'Clingendael', Unité de recherche sur les conflits, juin 2005, p. 6. [traduction]

320 Jean-Louis Roy, « Développement des partis politiques à l'étranger : Proposition préliminaire de Droits et Démocratie », 27 novembre 2006, p. 1.

321 *Ibid.*, pages diverses.

- 271 *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2007, p. 3.
- 272 Témoignage devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international du Canada, réunion du 21 février 2007. M. Campbell est canadien.
- 273 Lisa Sundstrom, « *Hard Choices, Good Causes: Options for Canada's Overseas Democracy Assistance* », Institut de recherche en politiques publiques, *Enjeux publics*, vol. 6, n° 4, septembre 2005, p. 7, <http://www.irpp.org>. [traduction]
- 274 « Promotion et protection de la démocratie et des droits humains : Politiques et perspectives pour le 21^{ème} siècle », présentation de Jean-Louis Roy, président, 2 octobre 2006, p. 34.
- 275 Jean-Louis Roy, « Rapport du président » au conseil d'administration, mars 2007, p. 8. Ce rapport a été envoyé au Comité le 2 avril 2007.
- 276 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 17.
- 277 « Développement des partis politiques à l'étranger : Proposition préliminaire de Droits et Démocratie », mémoire de Jean-Louis Roy, président, 27 novembre 2006, p. 5.
- 278 *Témoignages*, réunion 39, 1^{er} février 2007, p. 10.
- 279 « Renforcer le rôle du Canada comme chef de file dans la promotion de la démocratie », Proposition d'un ensemble de politiques, Centre parlementaire, Robert Miller, président, 11 janvier 2007.
- 280 « Le soutien à la démocratie au moyen du principe de la primauté du droit », mémoire de janvier 2007, p. 11. Voir aussi *Témoignages*, réunion 38, 30 janvier 2007, p. 3.
- 281 Le Comité prend acte de la mise en garde formulée par Lisa Sundstrom dans son analyse :
Du point de vue organisationnel, les organismes canadiens d'aide à la démocratie devraient s'employer à mieux coordonner leurs efforts et favoriser les échanges d'information afin de pouvoir se spécialiser, réduire les chevauchements et prendre connaissance des pratiques exemplaires, ce qui leur éviterait de réinventer la roue pour chaque nouveau programme ou nouveau pays où ils s'impliquent. Il faudra toutefois éviter, ce faisant, de créer une structure rigide et centralisée qui diminuerait la souplesse et l'accessibilité de l'aide canadienne par la mise en place de nouveaux paliers administratifs ou qui entraverait l'harmonisation des programmes d'aide à la démocratie avec d'autres types de programmes d'aide au développement. (Sundstrom, *op. cit.*, p. 35) [traduction]
- 282 *Témoignages*, réunion 38, 30 janvier 2007, p. 10.
- 283 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 5.
- 284 « Déclaration au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international », p. 5-6. Voir aussi *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 13. Cet énoncé est une version à jour de Thomas Axworthy et Leslie Campbell, *The Democracy Canada Institute: A Blueprint*, document de travail 2005-02b de l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), mai 2005.
- 285 Voir Thomas Axworthy, Leslie Campbell et David Donovan, *The Democracy Canada Institute: A Blueprint – Canadian Experience and Expertise*, document de travail 2005-02c de l'IRPP, mai 2005.
- 286 *Témoignages*, réunion 38, 30 janvier 2007, p. 10.
- 287 *Ibid.*
- 288 *Ibid.*
- 289 Thomas Carothers, *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D. C., 2006, p. 4. [traduction] Au sujet des difficultés que pose le développement des partis politiques dans un contexte de mondialisation, voir aussi Peter Burnell, dir., *Globalising Democracy: Party Politics in Emerging Democracies*, Routledge, London et New York, 2006.
- 290 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006, p. 12.
- 291 Présentation de Jean-Pierre Kingsley au Comité, 1^{er} novembre 2006, p. 10.
- 292 *Témoignages*, réunion 26, 1^{er} novembre 2006, p. 16.

possible, y compris dans les régions rurales et mal desservies; de tirer parti de l'expertise canadienne dans ce domaine; et d'explorer le potentiel des nouvelles technologies de communication abordables. La fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale verserait les fonds supplémentaires après avoir évalué rigoureusement l'efficacité et la viabilité des propositions de projet.

Parallèlement, pour l'avenir, l'expansion des communications par Internet offre beaucoup de promesses dans le monde, même à des endroits aussi improbables que le Turkménistan³⁵⁰. Aux fins du développement démocratique, il y a lieu de prendre en considération tous les types de médias indépendants.

Dans un mémoire présenté au Comité, le *Media & Democracy Group* a affirmé avec conviction que le Canada pourrait être plus actif dans ce secteur :

À titre de démocratie stable où cette industrie est exceptionnellement professionnelle, le Canada doit à présent mettre à contribution ses forces dans ce domaine, que l'on tient pour une condition nécessaire au développement de la démocratie [...]

Le développement des médias est un élément crucial de l'institutionnalisation de la démocratie. La participation du Canada au développement des médias est inexpliquablement modeste [...] on ne trouve pas d'énoncé de principe général et durable selon lequel le développement des médias est essentiel à la consolidation de la paix et à la démocratisation, qui influencerait sur les décisions en matière de politique étrangère et d'aide au développement, et qui maximiserait l'exceptionnelle capacité du Canada d'appuyer un nombre accru d'initiatives diverses.

Au Canada, on ne dénombre qu'une poignée d'ONG dans ce domaine et il y a peu de financement ou de soutien provenant d'entreprises ou de fondations en ce qui concerne des projets de développement des médias à l'échelle internationale [...]

Le Canada peut jouer un rôle bien plus important dans le développement des médias pour la démocratisation, notamment en raison de ses ressources exceptionnelles. Le pays est l'un des marchés les plus médiatiques du monde³⁵¹.

Le Comité abonde dans le même sens. Il tient toutefois à formuler une mise en garde, comme il l'a fait pour d'autres volets délicats de l'aide à la démocratie. Les idées de projet qui partent de bonnes intentions doivent aussi s'avérer efficaces et viables. Le Comité prend note de l'échec d'un programme, financé par l'ACDI (trois millions de dollars) et géré par l'Institute for Media Policy and Civil Society de Vancouver, qui visait à enseigner le journalisme et le droit à des Afghanes. Les lacunes du programme ont seulement été révélées après l'obtention d'un rapport de vérification interne de l'ACDI en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*³⁵². Le Comité espère qu'il s'agit d'un cas isolé, mais cette situation montre peut-être qu'il vaudrait mieux confier l'examen de ce type de projet à une fondation indépendante qui se spécialise dans l'aide au développement démocratique et applique des procédures d'évaluation rigoureuses.

Recommandation 18

Le Canada devrait appuyer davantage la liberté de presse par la voie de l'essor de médias libres et indépendants dans le cadre du développement démocratique en accordant une attention particulière aux stratégies permettant entre autres d'aider les médias dans les cas où ils subissent des contraintes; de joindre un public aussi vaste que

'l'indépendance des médias, principes qui posent problème dans de nombreuses régions du monde. Comme Jennifer Windsor et Arch Puddington, de Freedom House, l'ont fait observer :

Comment expliquer la stagnation actuelle de la démocratie? Un facteur qui joue est l'érosion de la liberté de la presse. En Russie, au Mexique et aux Philippines, le meurtre de journalistes est devenu presque banal. Il existe cependant des menaces à long terme plus graves, mais plus subtiles, par exemple l'étouffement de la liberté de la presse au moyen de pressions économiques exercées par le régime, le refus d'octroyer des licences à des stations de télévision privées, la mainmise par l'État et des accusations de diffamation contre des journalistes qui critiquent les dirigeants.

En muselant la presse, les régimes autoritaires exacerbent une deuxième menace grave à la démocratie : la corruption généralisée. Dans les démocraties, la presse est un instrument essentiel de la lutte contre la corruption; dans les régimes autoritaires, où l'État et le secteur privé fonctionnent souvent main dans la main, elle ne peut pas remplir ce rôle³⁴⁶.

Il existe aussi un lien entre l'oppression des médias et d'autres volets du développement démocratique, comme le développement des partis politiques. Dans son livre sur l'aide aux partis, Thomas Carothers lance ce rappel à la réalité :

Comme l'a souligné un militant d'un parti d'opposition de la Russie au cours d'une entrevue, la quasi-élimination de la radio et de la télévision indépendantes dans ce pays a eu un effet désastreux sur le développement des partis politiques. Si les gouvernements occidentaux veulent soutenir le développement des partis russes, a-t-il précisé, ils feraient mieux d'exercer des pressions en faveur de l'indépendance de la presse au lieu d'appliquer des programmes de formation traditionnels qui ne font rien pour élargir l'espace politique limité dont disposent les partis³⁴⁷.

John Githongo est un ancien journaliste qui est devenu fondateur et directeur de la division du Kenya de *Transparency International* et, en 2003, secrétaire permanent à l'éthique et à la gouvernance au bureau du président du Kenya avant d'être contraint à démissionner et à quitter son pays en raison de sa vigoureuse opposition politique. Au Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, tenu par le Conseil de la démocratie en février 2007, il a fait valoir l'importance d'appuyer les médias indépendants à partir de la base en Afrique, où il y a maintenant 888 stations de radio FM que l'État ne peut pas censurer et 177 millions de téléphones mobiles (taux de pénétration de 19 p. 100, mais qui croît rapidement)³⁴⁸. Selon le compte rendu d'une conférence tenue à Nairobi en 2005 :

La présence de médias indépendants et fonctionnels fait partie intégrante des régimes démocratiques. Les médias ont un rôle à jouer dans l'information des citoyens. Ils sont de plus en plus un moyen utile de créer une culture de la responsabilisation et de la transparence. Une suggestion concrète serait d'amener les donateurs, qui se concentrent actuellement sur la presse écrite urbaine, à s'intéresser plutôt à la radio communautaire, qui peut joindre un plus vaste public, surtout en milieu rural. Dans ce domaine, les donateurs sont en mesure de fournir une expertise, une formation et des ressources bien nécessaires³⁴⁹.

crédibilité et sa légitimité. C'est pourquoi je crois qu'un projet qui poursuivrait des objectifs semblables à ceux poursuivis par le Projet [...] en Ukraine, mais qui serait adapté aux réalités de l'Afghanistan, contribuerait énormément au développement démocratique à long terme dans ce pays³⁴⁴. »

M. Kippen a formulé d'autres idées de programmes d'études, notamment :

- Créer un programme de bourses d'études, en accordant disons 50 bourses par année à de jeunes leaders politiques qui viendraient étudier au Canada pour obtenir des diplômes d'études avancées. Le programme pourrait être annoncé dans les pays cibles et nos missions à l'étranger pourraient se charger de la sélection initiale des candidats. Ces bourses d'études spéciales pourraient par exemple porter le nom de « Bourse d'études internationales de la gouverneure générale » ou de « Bourse de recherches internationales du Canada » [...]

- Créer une série de programmes d'études réguliers qui seraient dispensés au Canada et dont la durée pourrait varier entre une semaine et six mois. Ces programmes sur mesure s'adresseraient spécifiquement aux représentants élus, aux fonctionnaires supérieurs et intermédiaires du gouvernement national aussi bien que des municipalités, aux juges, aux militaires et aux responsables de l'application de la loi³⁴⁵.

Le Comité est d'avis que le Canada devrait intensifier son travail concernant les activités d'éducation à tous les niveaux, les échanges et la formation aux fins du développement démocratique, pourvu que l'efficacité et la viabilité des programmes puissent être démontrées à long terme. Il estime que la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, dont la création a été proposée devrait examiner de plus près la possibilité d'accroître les activités dans ce secteur. À cet égard, le Comité retient les propositions présentées ci-dessus, non pas pour en adopter une au détriment des autres, mais comme idées valables à soumettre à la fondation canadienne en vue d'un financement possible.

Recommandation 17

Le Canada devrait favoriser l'expansion des initiatives de développement démocratique dans les secteurs de l'éducation à tous les niveaux, des échanges et de la formation, pourvu que l'efficacité et la viabilité des programmes puissent être démontrées à long terme. La fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, dont la création a été proposée, devrait se charger de l'examen plus poussé des initiatives et de leur financement.

Aux yeux du Comité, un autre important volet du développement démocratique qui mérite une plus grande attention de la part des Canadiens est le soutien à la liberté et à

Le projet a été réalisé sous les auspices du Centre for the Study of Democracy de l'Université Queen's, dont le directeur de la recherche, David Donovan, a fourni des précisions au Comité :

Le projet ukrainien a visé toutes sortes de secteurs : universités, collèges, académies de police, programmes de formation militaires, ainsi que le système d'éducation publique. Et un grand nombre d'universitaires, d'enseignants et de fonctionnaires ont été accueillis à l'Université Queen's au milieu des années 1990 pour y suivre des programmes de formation en démocratie et en gouvernement démocratique, pour ensuite rentrer chez eux, et des experts de Queen's et d'ailleurs [...] les ont aidés à élaborer des programmes de valeurs démocratiques à saveur locale dans toutes sortes de domaines³³⁹

M. Donovan a signalé qu'on pourrait faire beaucoup plus pour l'éducation, y compris dans des contextes difficiles comme celui de l'Afghanistan, affirmant que « l'établissement d'un programme d'études sur les valeurs démocratiques » est un domaine où « le Canada pourrait [...] jouer un rôle de chef de file »³⁴⁰. M. Perlin a indiqué que le Canada pourrait aussi « mettre sur pied un programme de formation pour les intervenants ou pour les gens qui veulent faire carrière dans ce domaine, dans la prestation de l'aide à la démocratie. Cela ne serait pas réservé aux Canadiens; il existe un besoin pour ce genre de programme au palier international. Pensez au grand nombre de donateurs et d'intervenants. J'estime qu'ils ont besoin d'aide et d'une formation spécialisée pour bien faire leur travail »³⁴¹.

Des stages à l'étranger pour les jeunes et les étudiants, des bourses d'études, des programmes d'études, des échanges pour enseignants et professionnels, voilà certaines des idées qui ont été proposées au Comité pour favoriser l'action du Canada en matière de développement démocratique. Jeffrey Kopstein a affirmé que les stages représentent « le genre de travail à long terme qui doit se poursuivre et qui devrait faire partie de la trousse de promotion de la démocratie du Canada »³⁴². Il a ajouté ceci :

[...] le Canada n'a rien de comparable au programme de bourses Fulbright qui a permis à des centaines d'intellectuels provenant de pays autoritaires de passer quelque temps aux États-Unis. Cela est très regrettable, parce qu'il serait très facile de mettre en œuvre un tel programme, de le faire fonctionner et les avantages à long terme sont incontestables. L'expérience directe du multiculturalisme canadien n'est pas un aspect que les étudiants étrangers oublient rapidement. C'est la notre force et nous devrions l'utiliser³⁴³.

M. Donovan et, dans un mémoire présenté au Comité en octobre 2006, Grant Kippen — un Canadien qui a été directeur du programme pour l'Afghanistan au NDI en 2003-2004 et président de la Commission des plaintes électorales de l'Afghanistan en 2005 — ont dit du projet « Bâtir la démocratie en Ukraine » de M. Perlin qu'il pourrait servir de modèle à l'Afghanistan cependant, l'écart à combler au niveau des programmes de formation professionnelle est beaucoup plus important qu'en Ukraine et il existe beaucoup de [...] corruption au niveau des responsables gouvernementaux, c'est d'ailleurs l'un des principaux problèmes auxquels est confronté le gouvernement afghan car cela mine sa

soutien à la société civile est généralement plus efficace et stratégique lorsqu'il est mis en œuvre par la société civile elle-même. Pour ce faire, bien qu'elles aient besoin de ressources suffisantes de la part du gouvernement [...] elles ont aussi besoin de l'autonomie politique et administrative nécessaire pour en faire le meilleur usage possible dans un contexte donné [...] Les efforts déployés par le Canada peuvent apporter une touche distinctive dans le domaine du soutien de la société civile à la démocratie en raison des forces et de l'originalité de ses institutions – bien qu'il doive parallèlement éviter le piège qui consiste à tenter d'exporter son modèle institutionnel ;

- La société civile est une arène non partisane du soutien à la démocratie. L'accent très important mis dans ce domaine distingue le Canada de la plupart des autres gouvernements qui œuvrent principalement dans le cadre et vers la mise en place d'institutions formelles de démocratie.

- Traditionnellement, le Canada a été sensible au fait que les institutions démocratiques devaient refléter les caractéristiques particulières d'une société et ne pas en conséquence tenter d'imposer ailleurs un modèle unique d'institutions précises de démocratie. Une telle attitude se prête tout particulièrement bien au travail avec la société civile dans des contextes multiples.

- Le dynamisme et la variété des organisations, des approches et des enjeux qui ont cours dans la société civile canadienne représentent une grande richesse d'expérience qui, bien qu'elle ne puisse être directement transmise à d'autres sociétés, peuvent servir de fondement à une relation constructive avec la société civile dans des démocraties en développement³³⁷.

Recommandation 16

Pour faire progresser le développement démocratique, le Canada devrait accorder un soutien accru aux initiatives de la société civile, aussi bien locales que mondiales, qui s'inspirent de l'expérience de la société civile canadienne et qui visent à renforcer la participation des citoyens ordinaires et la responsabilisation en matière de démocratie.

Une autre dimension du développement démocratique qui a été abordée dans certains témoignages et dans des mémoires est l'éducation et la formation en matière de démocratie. Dans une des premières audiences publiques du Comité, George Perlin a parlé de son projet destiné à l'Ukraine et financé par l'ACDI, qui vise « à donner à l'Ukraine la capacité d'offrir un programme autonome d'éducation qui favorise et renforce le respect des valeurs libérales-démocratiques ainsi que les processus de gouvernance libérale-démocratique chez les citoyens et l'élite ». Bien que le gros du projet ait été axé jusqu'à présent sur l'élaboration de cours de démocratie pour les universités et les ministères, fois mené à bien, il aura aussi donné lieu à « la création d'un cours dans les institutions pédagogiques pour former des enseignants de niveau secondaire, nouveaux ou déjà en service, afin qu'ils puissent enseigner les matières d'un programme en études civiques »³³⁸.

questions suivantes : « Les associations bénévoles peuvent-elles offrir le processus décisionnel inclusif et l'espace de discussion des affaires publiques qui sont nécessaires dans toutes les démocraties ? Du fait que les organisations de la société civile ou les organisations non gouvernementales ont vu croître leur pouvoir et leur influence au cours des dernières décennies, leur légitimité et leur obligation de rendre des comptes sont également remises en question. La société civile peut-elle se renforcer elle-même et donner un nouveau souffle à la démocratie en bonne et due forme³³² ? »

Dans une communication présentée au Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, tenu par le Conseil de la démocratie le 15 février 2007, Nancy Thede, qui travaillait auparavant au dossier de la démocratie pour Droits et Démocratie, a formulé l'observation suivante :

La démocratisation et la mise à la disposition de fonds de la part de donateurs internationaux ont donné lieu à une augmentation exponentielle du nombre d'organisations de la société civile dans les pays en développement. Mais comme les donateurs tendent à se concentrer sur un ensemble d'activités très limité (activités ponctuelles hautement visibles, renforcement des capacités sous forme de séminaires de formation, de publications), les différents types d'organisations de la société civile (principalement ONG ou organismes des médias) demeurent très limités. Les incidences à long terme de telles tendances peuvent être néfastes en ce que la forme de société civile et l'orientation de ses activités dans un pays donné peuvent être biaisées du fait des ressources mises à leur disposition par des sources externes³³³.

Tout en affirmant que la société civile est essentielle à la promotion de la démocratie, et non un « ajout facultatif », M^{me} Thede a insisté pour que les donateurs soient plus à l'écoute de la société civile dans certains contextes propres aux pays bénéficiaires et aient la patience de « s'engager à long terme »³³⁴. Le Comité a cité plus haut les propos de John Graham, selon lesquels il faut faire un effort pour que le soutien à la société civile touche les gens ordinaires, et pas seulement les ONG ou les porte-parole de l'élite. Bien qu'il se soit intéressé surtout à la situation en Amérique latine³³⁵, les mêmes problèmes s'observent ailleurs, par exemple en Russie. Comme le souligne une importante étude récente sur l'aide à la société civile apportée dans ce pays :

Pour remédier au problème de l'aide étrangère qui détourne les ONG des préoccupations des citoyens, il faudrait qu'une proportion beaucoup plus élevée des projets de financement étrangers s'adresse aux citoyens ordinaires. Jusqu'à présent, les efforts pour sensibiliser les citoyens à l'existence des ONG et au rôle de la société civile ont produit de bien minces résultats positifs, et encore seulement à certains endroits où l'aide étrangère a été intensive³³⁶.

Compte tenu de ces questions, il existe des arguments de poids en faveur d'un soutien accru du Canada aux initiatives de la société civile qui font partie intégrante du développement démocratique. D'ailleurs, le Canada a d'énormes capacités et avantages comparatifs dans ce domaine. Les propos de Nancy Thede valent la peine d'être cités :

On trouve au Canada un grand nombre d'organisations de la société civile possédant une vaste expertise dans des domaines précis du développement démocratique et le

7.2 Élargissement du soutien à la société civile, à l'éducation et à la liberté des médias

[...] nous travaillons déjà avec la société civile, mais [...] il s'agit trop souvent de la société civile des élites très instruites et bien établies. Nous devons établir de meilleurs liens avec les classes sociales moins privilégiées.

John Graham³²⁷

Le soutien aux efforts de la société civile en matière de développement démocratique suscite moins de controverses que celui qui est accordé au développement des partis politiques, même s'il est admis que les organisations non gouvernementales (ONG) ou les organisations de la société civile ne peuvent pas remplir les fonctions essentielles qu'exercent les partis politiques dans la démocratie représentative. Aucun des témoins canadiens ou étrangers n'a remis en question le rôle de la société civile dans la démocratisation, que ce soit au niveau local ou mondial. Cette question a été le thème central de plusieurs présentations faites au Comité, en particulier celles de Gerry Barr, du Conseil canadien pour la coopération internationale, et de John Foster, de l'Institut Nord-Sud, qui ont aussi mis en lumière l'importance des réseaux internationaux de la société civile, comme *Social Watch*.

Comme indiqué précédemment, M. Barr a fait le lien entre le rôle de la société civile dans le développement démocratique et l'efficacité véritable de l'aide pour ce qui est d'amener les pauvres à concrétiser leurs propres aspirations au développement : « C'est quand on aborde le volet développement du problème que les questions comme le rôle des citoyens et de leurs mouvements sociaux, et la manière dont on peut employer l'aide internationale pour mobiliser les gens, prennent le devant de la scène³²⁸. » M. Foster a fait observer : « La société civile revêt une importance stratégique pour la démocratisation. Les partenariats Nord-Sud et Sud-Sud constituent un élément crucial à cet égard. Il faut améliorer la politique d'aide du Canada en accordant plus d'attention et d'appui à ces partenariats. » Il a recommandé entre autres que « la priorité soit accordée à l'amélioration du soutien matériel des ONG canadiennes et internationales qui travaillent à la réforme démocratique des instances mondiales, régionales, nationales et infranationales, en particulier celles qui utilisent un cadre global en matière de droits de la personne³²⁹. Le mémoire de Droits et Démocratie préconisait aussi un rôle élargi pour la société civile dans les processus de développement démocratique et de gouvernance : « Avant tout, les droits des citoyens, le consentement des citoyens et la participation citoyenne sont aux fondements de la démocratie [...] Dans de nombreux pays où la démocratie est fragile ou absente, aucune autre force que la société civile n'est en mesure de faire avancer cette cause, de placer les principes démocratiques au centre des discussions³³⁰. »

En même temps, comme l'a fait ressortir le travail d'éminents experts tels que Thomas Carothers, il reste des questions cruciales à poser sur le volet société civile du soutien démocratique. L'enthousiasme ressenti pour l'aide à la société civile doit être tempéré par l'évaluation³³¹. Le récent compte rendu d'une conférence Wilton Park a soulevé les

- S'attaquer aux causes : le renforcement parlementaire doit s'attaquer aux causes de la piètre performance parlementaire, et pas seulement aux symptômes.

- Tenir compte du contexte : le renforcement parlementaire doit bien prendre en compte le contexte local — y compris le contexte politique — dans lequel les parlements fonctionnent.

- Associer les bénéficiaires : le renforcement parlementaire doit mettre à contribution divers groupes d'intérêt et organismes locaux, y compris les députés et partis de l'opposition et les membres du gouvernement.

- Privilégier certains enjeux : le renforcement parlementaire doit s'appuyer sur certains enjeux, comme la surveillance budgétaire, la lutte contre la corruption, le VIH/sida et la réduction de la pauvreté, comme moyens d'améliorer la performance parlementaire, au lieu d'être centré uniquement sur les procédures parlementaires.

- Coordonner et mener des activités compatibles : les organismes qui œuvrent au renforcement parlementaire doivent faire plus pour coordonner leur travail et pour veiller à ce que leurs activités soient compatibles avec les objectifs du renforcement. Il faudra bien réfléchir avant d'organiser ou de soutenir des missions d'étude et des conférences

- Accorder un soutien viable de longue durée ³²⁶.

Recommandation 15

Le Parlement du Canada, après consultation de tous les partis représentés à la Chambre des communes, devrait envisager de mettre sur pied un centre pour la démocratie multipartite et parlementaire, doté d'un mandat parlementaire et financé par la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, indépendante du gouvernement. Ce centre entamerait ses activités avec un budget modeste et serait réévalué au bout de deux ans. Par la suite, il pourrait être en mesure d'avoir un programme pluriannuel, à l'instar de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, tout en visant au bout du compte un niveau comparable à ce dernier. Le conseil d'administration du centre réunirait des représentants de tous les partis présents au Parlement.

Le Comité a pleinement conscience du mandat actuel, prévu par la loi, de Droits et des bureaux locaux à l'étranger. Il ne veut cependant pas se voir obligé de choisir entre deux propositions divergentes. En outre, il serait peut-être préférable que Droits et Démocratie se concentre sur le champ d'activité où il excelle déjà. Les fonds supplémentaires pourraient être versés par la fondation canadienne indépendante que le Comité a proposée, au lieu de provenir directement du gouvernement. De même, pour les deuxième et troisième points de la proposition du Centre parlementaire reproduite ci-dessus, le Comité se préoccupe de la tendance à vouloir tout faire financer directement par le gouvernement. Veut-on vraiment que l'ACDI se charge du travail politiquement délicat que représente le développement des partis?

Le Comité préfère que le soutien additionnel dans ce secteur reste indépendant du gouvernement, même si des deniers publics sont en cause. L'idéal serait que les fonds soient versés par la fondation canadienne proposée au début du présent chapitre. Il est à noter également que, dans le cas des États-Unis, du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de la Norvège et de la Finlande, la proposition de créer un organe qui soutient les partis politiques dans le cadre du développement démocratique a émané des législateurs et des partis politiques eux-mêmes. Comme Leslie Campbell l'a dit au comité sénatorial, la « relation sans lien de dépendance [...] devrait être avec le Parlement canadien et non avec le gouvernement canadien »³²⁵.

Dans cette optique, le Comité est d'avis que le Parlement du Canada, avec l'appui du gouvernement, bien entendu, et après consultation de tous les partis représentés à la Chambre des communes, devrait envisager de mettre sur pied un centre pour la démocratie multipartite et parlementaire doté d'un mandat parlementaire. Le nouveau centre serait financé par la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, indépendante du gouvernement. Ce centre entamerait ses activités avec un budget modeste et serait réévalué au bout de deux ans. Par la suite, il pourrait être en mesure d'avoir un programme pluriannuel, comme c'est le cas pour l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, tout en visant au bout du compte un niveau comparable à ce dernier. Le conseil d'administration du centre réunirait des représentants de tous les partis présents au Parlement.

Le nouveau centre devrait pouvoir tirer parti des résultats de la recherche et de l'expérience comparative des Canadiens et des autres dans ce domaine risqué et complexe. Pour ce qui est de l'aide au renforcement parlementaire, le Comité prend note d'un important rapport sur le sujet, *Parliamentary strengthening in developing countries*, publié en février 2007. Produit pour le ministère du Développement international du Royaume-Uni par deux ONG britanniques, il renferme des lignes directrices utiles pour le renforcement efficace des processus parlementaires. Les voici :

- Répondre à la demande : le renforcement parlementaire doit être axé sur la demande et tenir compte des besoins locaux au lieu d'être motivé par des forces extérieures.

d'échange pour partis politiques, un comité de mise en œuvre a été créé et est présidé par Douglas Rowland, président de l'Association des ex-parlementaires. L'Association et ses membres seront des collaborateurs importants dans l'atteinte des objectifs du Centre d'échange pour partis politiques.

- Le but du Centre d'échange pour partis politiques est de promouvoir la démocratie à partis multiples, et non des partis précis. Son corps dirigeant inclura des représentants de différents partis politiques canadiens qui appuieront les objectifs du Centre et qui désirent participer à ses programmes. Le Centre sera conçu et développé en collaboration étroite avec les partis politiques canadiens, en s'inspirant des leçons apprises par la communauté internationale dans la promotion du développement des partis politiques.

- Afin de contrôler les frais généraux et les coûts administratifs, et afin de tirer profit de la collaboration avec un organisme d'expérience en matière de promotion démocratique internationale, le Centre d'échange pour partis politiques maintiendra une relation de travail étroite avec le Centre parlementaire, tout en ayant son propre conseil administratif.³²²

Le Centre parlementaire a recommandé que son projet soit directement financé par le gouvernement. En outre, au sujet du développement parlementaire, il a indiqué : « Des parlements forts, qui représentent tous les citoyens et peuvent forcer les gouvernements à rendre des comptes, sont essentiels à la démocratie. Malgré cela, le développement parlementaire n'a pas reçu de la communauté internationale l'attention et le soutien qu'il mérite. Étant donné les valeurs et les institutions de sa démocratie parlementaire, le Canada peut et devrait faire figure de meneur mondial en ce qui concerne le développement parlementaire³²³. » Le Comité est du même avis. Le Centre a ensuite proposé ce qui suit :

- que le Parlement du Canada adopte une résolution affirmant son appui au Centre parlementaire comme centre d'excellence en développement de la démocratie;
- que le gouvernement du Canada offre une contribution égale à celle offerte par le fonds de dotation privé du Centre parlementaire;

- qu'en appuyant le développement de partis politiques [...], l'ACDI priorise le renforcement du rôle et de l'organisation des partis politiques au sein du parlement, tout en ayant comme objectif la promotion constructive de la compétition entre partis.³²⁴

façon d'aider les partis politiques en évitant de se faire accuser d'esprit partisan. L'octroi d'une aide par l'entremise de fondations indépendantes pourrait être une solution de rechange valable pour les donateurs qui appuient des partis politiques. De plus, l'appui devrait être conçu de façon à rendre les partis politiques viables³¹⁹. »

En s'appuyant sur ces exemples et témoignages, le Comité n'a pas négligé les observations présentées par les organisations existantes qui veulent participer plus activement au développement des partis politiques et du processus parlementaire. M. Campbell, notamment, était d'avis que « [l']affectation de plus de ressources aux organismes existants est sensée. Le Centre parlementaire du Canada et Droits et Démocratie font de l'excellent travail, avec très peu de moyens ». Il a fait valoir que ces institutions déploient des efforts considérables pour recueillir des fonds, qui pourraient provenir d'une nouvelle organisation-cadre indépendante plus apte à faciliter leur travail que la structure actuelle, dépendante du gouvernement.

En novembre 2007, Droits et Démocratie a fait parvenir au Comité une proposition de sept pages expliquant que l'organisme n'avait pas œuvré de façon systématique au développement des partis politiques par le passé à cause, principalement, d'un manque de ressources financières. Le document précisait ensuite :

Si le gouvernement canadien est prêt à investir dans ce domaine, nous sommes convaincus que Droits et Démocratie — une institution existante, fonctionnelle et en réseau — est en mesure d'élaborer et de mettre en œuvre un programme stratégique en appui aux partis politiques dans un délai beaucoup plus court et à un coût significativement moindre qu'une nouvelle institution créée à cette fin³²⁰.

L'organisme proposait que le gouvernement finance son projet pour une « période d'essai de trois ans » et énonçait en détail les objectifs et les démarches qui seraient suivies, notamment grâce à la création en son sein d'une « unité de soutien aux partis politiques » et à la formation d'un « groupe consultatif canadien » qui se réunirait quatre fois par an. Le coût du projet serait de 2,5 millions de dollars par an, ou 7,5 millions de dollars sur la période d'essai de trois ans, après quoi une évaluation serait faite en vue d'une « prise de décision à long terme »³²¹.

En janvier 2007, le Centre parlementaire a présenté une tout autre série de propositions, qui visait le renforcement du processus parlementaire et le développement des partis politiques. Il a reconnu qu'il n'y avait pas de mécanisme canadien établi pour le soutien aux partis politiques. Il a formulé les propositions suivantes :

- Afin de rectifier la situation, le Centre d'échanges interparlementaires (CEI), une institution caritative établie par le Centre parlementaire, prévoit des changements à son mandat et à sa gouvernance qui lui permettront d'agir en tant que facilitateur d'échanges entre les partis politiques canadiens et leurs homologues des pays en voie de développement. Dans le but de gérer le processus de réorganisation du CEI en Centre

David Donovan, du *Centre for the Study of Democracy* de l'Université Queen's, et Leslie Campbell, du *National Democratic Institute* (NDI) des États-Unis, ont, dans un récent témoignage fait devant un comité sénatorial canadien, parlé favorablement du NIMD comme d'une approche qui conviendrait pour le Canada. M. Campbell a soutenu que le NDI essayait d'être multipartite; « nous ne cherchons pas nécessairement des partenaires qui pensent comme nous. Nous travaillerons avec tous les partis représentés. Nous nous présentons comme un groupe très international. La majorité des gens qui travaillent pour le NDI à l'étranger ne sont pas des Américains [...] il est important de montrer que nous ne faisons pas la promotion d'un système en particulier, surtout du modèle américain, si on ne veut pas se heurter à une forte résistance »³¹⁴.

M. Campbell a signalé qu'à l'heure actuelle, le NDI « emploie 30 Canadiens à des postes de direction dans ses bureaux à l'étranger », dont six anciens parlementaires, et que « plus de 350 éminents Canadiens actifs sur la scène politique ont joué un rôle à un moment ou à un autre dans les programmes du NDI, y compris pratiquement tous les anciens chefs de parti au Canada »³¹⁵. Il a ajouté que le recours à des parlementaires devrait être « une grande priorité pour un nouvel institut canadien »³¹⁶. Selon M. Campbell, le Canada a beaucoup à offrir dans ce domaine :

Les partis politiques canadiens ont des modèles d'organisation populaire très avancés qui conviennent à de nombreux pays en développement. Contrairement aux grands partis européens, qui sont financés à même les fonds publics, ou aux partis américains qui dépendent des dons privés, les partis canadiens sont décentralisés et gérés par des bénévoles, disposent de budgets modestes constitués à la fois de fonds publics et privés et ont des limites de dépenses rigoureuses [...] Le système parlementaire canadien et l'expérience des parlementaires actuels et anciens sont intéressants pour beaucoup à travers le monde. La plupart des démocraties émergentes ont opté pour un système parlementaire, et le modèle canadien est mieux adapté aux nouveaux parlements que le système coûteux et trop compliqué propre aux États-Unis. L'Assemblée nationale du Québec peut aussi servir d'exemple dans des pays où le système politique ressemble au modèle français; et les assemblées législatives provinciales canadiennes se comparent à celles de nombreux pays en développement, de par leur taille et leur budget³¹⁷.

Thomas Axworthy a dit au Comité : « Le modèle qui me paraîtrait convenir pour notre pays serait le modèle multipartite, fondé sur les modèles hollandais ou de Westminster. Même si nous sommes divisés sur les questions qui touchent la politique canadienne chez nous, les hommes et les femmes qui travaillent dans nos partis et qui siègent au Parlement croient que la démocratie est un système qui mérite qu'on en fasse la promotion, et ce sont des spécialistes dans ce domaine parce qu'ils le vivent concrètement [...] Je pense également que nos propres partis concentrent presque exclusivement leurs efforts sur la scène nationale et qu'il leur serait utile de réfléchir aux questions internationales »³¹⁸.

Le Comité est nettement en faveur d'une approche multipartite applicable à tout le système parce qu'elle est plus ouverte et risque moins de prêter le flanc à des accusations d'ingérence partisane étrangère dans les affaires politiques internes. Un rapport néerlandais d'une conférence sur le sujet, qui s'est tenue en Afrique, fait état des constatations suivantes : « Un grand défi, pour les donateurs, est de trouver une bonne

partenaires et l'aide qu'il leur fournit »³⁰⁸. Il présente régulièrement des rapports sur son programme de travail et rencontre deux fois par an des représentants du ministère « pour discuter des résultats des programmes et des leçons tirées de l'expérience »³⁰⁹.

Selon M. von Meijenfeldt :

Depuis quatre ans, le NIMD a établi des relations de partenariat avec 152 partis dans 15 pays répartis sur quatre continents, et il a implanté des programmes de coopération régionale avec des partis politiques de l'Afrique de l'Est, de l'Afrique du Sud et de l'Afrique de l'Ouest. À la fin de 2006, le NIMD a conclu son premier cycle quadriennal par une évaluation institutionnelle externe exhaustive (menée dans la troisième année), visant à jauger les tendances dans l'incidence de notre activité. Le NIMD démarre cette année [2007] son deuxième programme quadriennal, dont le financement de base est puisé au budget de la coopération au développement du ministère hollandais des Affaires étrangères. Dans son nouveau programme pluriannuel 2007-2010, le NIMD projette un relèvement du financement offert par ses partenaires bilatéraux et multilatéraux³¹⁰.

À l'exception d'un bureau au Guatemala et d'une représentation régionale à Johannesburg, en Afrique du Sud, le NIMD n'a pas de bureaux locaux à l'étranger. Il préfère « se servir des capacités locales ou encourager l'établissement de ces capacités »³¹¹. M. von Meijenfeldt a donné des précisions à ce sujet :

La coopération avec les partis politiques dans les pays visés par notre programmation est de nature inclusive, en ce sens qu'elle englobe tous les partis représentés dans les parlements et/ou officiellement enregistrés. Si les partis politiques d'un pays donné sont intéressés à coopérer, le NIMD les invite à se regrouper pour procéder à une analyse des entraves communes freinant le développement démocratique de leur pays et préparer un programme stratégique sur la façon d'éliminer ces entraves. Notre rôle consiste à faciliter ces processus et à financer l'application des réformes retenues, ou à servir d'intermédiaire auprès d'autres partenaires internationaux intéressés pour arranger la prestation d'une aide [...]

Des 15 pays visés par notre programme, neuf ont, pendant ce temps, fondé des centres pour la démocratie multipartite (CDM), par l'entremise desquels ils souhaitent institutionnaliser leur coopération à l'égard des enjeux nationaux [...] Baptisés de divers noms, ces centres ont tous en commun d'être entièrement dirigés par les partis politiques [locaux] eux-mêmes. Leur action s'articule autour de grands thèmes :

- établir un programme d'action national et en superviser la mise en œuvre;
- chercher un accord sur la façon d'appuyer le développement institutionnel des partis politiques³¹².

En ce qui concerne les dialogues nationaux interparties dans les pays partenaires, M. von Meijenfeldt a fait remarquer qu'ils « glissent vers le niveau des districts, et que le processus politique donne lieu à une participation de plus en plus active des femmes, des jeunes et des autres groupes sous-représentés, comme la population autochtone »³¹³.

Afrique de l'Est, mais aussi en Asie et en Amérique latine. Les partis norvégiens en tirent comme avantages une meilleure connaissance de la situation politique dans les pays partenaires et une meilleure compréhension générale des enjeux Nord-Sud. Les projets financés se classent dans différentes catégories : création de capacités et développement organisationnel au sein des partis politiques partenaires, communications internes, représentation de la base, participation des femmes et des jeunes. Plusieurs projets n'ont pas été fructueux (p. ex. un projet multipartite au Malawi)³⁰³ et il est difficile de mesurer les résultats, mais il y a des exemples de « petites réussites ».

Le Centre a appris qu'il existe deux façons d'aborder l'aide aux partis. Certaines activités se font sur une base bilatérale, mais de plus en plus de travail est effectué en mode multipartite et s'inspire de l'expérience norvégienne des gouvernements de coalition. Le Centre représente donc une « combinaison sans précédent » de l'approche bilatérale et de l'approche multilatérale. Le secrétariat assure la coordination et peut suggérer des projets, mais il est très important que les partis se sentent toujours les maîtres d'œuvre des activités. Le Centre collabore avec d'autres institutions comme la WFD, mais son financement, contrairement à celui de la WFD, n'est pas réparti en fonction de la représentation des partis au parlement. Les critères de sélection des projets sont définis par le conseil d'administration du Centre, qui détermine « la qualité des demandes » par rapport aux objectifs souhaités de participation, de transparence et de responsabilisation. Fait intéressant, les critiques dirigées contre le Centre viennent non pas de la société civile norvégienne, mais surtout de chercheurs universitaires qui craignent que l'aide aux partis ne constitue une forme d'ingérence politique dans les affaires intérieures d'autres pays³⁰⁴.

Bien que le Comité n'ait pu s'entretenir directement avec des représentants de l'institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD), qui pourrait offrir un bon exemple d'approche multipartite pour le Canada comme indiqué précédemment, il a pris en considération la démarche présentée par son directeur exécutif, Roel von Meijerfeldt, lorsqu'il est venu au Canada en janvier 2007³⁰⁵. Celui-ci a déclaré :

L'approche multipartite a été retenue parce que les partis politiques n'interviendront pas de façon biaisée dans la dynamique interne d'États fragiles, ce qui respecte le postulat voulant que la démocratie ne peut être exportée de l'étranger. De plus, elle protège la responsabilité commune qu'ont les partis politiques d'aider les jeunes démocraties dans leur développement démocratique, sur la foi de relations avec des pairs de confiance. L'approche commune adoptée par les divers partis de l'ensemble du spectre politique hollandais assure également le professionnalisme et la continuité qui sont nécessaires à toute intervention dans des environnements politiquement sensibles et risqués³⁰⁶.

Le NIMD a été fondé en 2000 par sept partis représentés au parlement néerlandais, dont chacun compte un représentant au conseil d'administration, présidé de façon impartiale par un vétéran de la politique. Il « a été constitué à titre de fondation en vertu de la loi néerlandaise et a par conséquent le statut d'organisation non gouvernementale et fait partie de la société civile³⁰⁷ ». Le NIMD reçoit un financement de base du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas — 10 millions d'euros (environ 15,4 millions de dollars canadiens) en 2005-2006 — sur la base d'un « programme stratégique de quatre ans », qui lui permet de « compter sur un programme pluriannuel dans ses relations avec ses

moyen de deniers publics, mais demeure indépendant du gouvernement, et utilise des modèles d'aide bilatérale et multilatérale.

David French, directeur général de la WFD, a expliqué que la création de son organisme en 1992 a été parrainée par l'Etat, mais que l'idée d'y associer les partis politiques est venue de simples députés. La WFD autorise les parlementaires en fonction à prendre part à ses activités. Sur les fonds qu'elle reçoit du Foreign and Commonwealth Office, la moitié va à l'aide de parti à parti. Le travail de la fondation s'inspire d'un modèle particulier dans lequel les politiciens collaborent entre eux, par opposition au modèle allemand des Stiftungen dans lequel le personnel des partis intervient plus souvent que les politiciens eux-mêmes. La fondation est dirigée par un conseil d'administration de quatorze membres, dont huit sont proposés par les partis. La seconde moitié des fonds sert à réaliser des projets à long terme dans un certain nombre de pays. Il s'agit le plus souvent de concevoir un train de mesures d'aide à la démocratie, de concert avec des organisations partenaires, en s'appuyant sur l'expertise britannique. Les défis consistent entre autres à combattre l'indifférence des électeurs et à créer des modèles démocratiques d'éthique pour les responsables locaux. Il y a aussi toujours la difficulté de maintenir l'efficacité des partenariats locaux. La fondation peut parfois jouer un rôle catalyseur dans l'établissement d'un dialogue entre les partis locaux. Au Caire, par exemple, elle a amené des parlementaires égyptiens représentant tous les partis à se réunir pour discuter entre eux. A l'heure actuelle, la WFD n'a pas de bureaux locaux³⁰⁰.

Le président du conseil d'administration de la WFD, le député travailliste Hugh Bayley, a dit au Comité au cours d'une réunion distincte que le budget annuel de la WFD (environ 8,7 millions de dollars en 2005-2006) représente une petite fraction de ce que le gouvernement britannique dépense pour la gouvernance démocratique, mais qu'il a toutes les chances d'augmenter. Le député conservateur James Duddridge a ajouté qu'« on peut faire beaucoup avec très peu d'argent ». La moitié des fonds de la WFD accordée aux partis est répartie proportionnellement aux suffrages recueillis lors des élections générales. La WFD a un comité qui examine et approuve tous les projets. Elle reconnaît la nécessité d'un examen public adéquat de toutes les dépenses³⁰¹.

Le Centre norvégien pour le soutien à la démocratie, comme l'ont expliqué au Comité John Inge Lovdal, président du conseil, et Astrid Thomassen, sa coordonnatrice de projet, est beaucoup plus récent (il a été créé à la demande des partis en tant que projet pilote en 2002 et est devenu permanent en 2006) et n'a financé que de petits projets jusqu'ici (avec un budget de moins d'un million de dollars en 2006). Sur le plan de l'organisation, un conseil directeur formé du secrétaire général et de deux représentants de chacun des partis se réunit tous les deux ans. Il y a en outre un conseil d'administration composé d'un représentant de chaque parti et de trois membres indépendants désignés par le conseil directeur³⁰².

Il a été mentionné que les partis les plus importants, qui ont des contacts internationaux, trouvent assez facilement de bons partenaires. En 2006, six partis ont présenté des demandes de financement en vue de réaliser des projets dans huit pays, notamment en

base sur les méthodes, déterminent les effets à long terme sur les partis et font un lien entre les effets et l'évolution politique générale du pays bénéficiaire²⁹⁴.

À la question de savoir ce que le Canada pourrait faire pour relever les défis que représente l'aide aux partis, M. Carothers a répondu au Comité qu'il était « très important que les autres pays [...] s'engagent à participer » et que « le Canada a un rôle unique à jouer », en partie parce que le fait de pouvoir apprendre des erreurs des autres lui procure un avantage. Le Canada n'a pas besoin de rester coincé dans ce que M. Carothers a appelé l'ancien modèle d'aide aux partis, et un bon exemple à suivre pourrait être l'approche adoptée par l'institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD)²⁹⁵.

Avant de se pencher sur les modèles européens possibles, le Comité prend acte de ce que Roger Hällhag, chef du Programme des partis politiques à l'IDEA, lui a dit à Stockholm. Étant donné que les partis sont considérés à la fois comme nécessaires et comme « le maillon le plus faible » de la démocratisation, et étant donné les lacunes en matière de connaissances et d'évaluation, l'IDEA participe à des recherches et à des dialogues avec les partis d'une cinquantaine de pays en développement en vue de rendre plus efficace l'aide internationale aux partis²⁹⁶. Voici certaines de ses constatations :

- « Trop souvent, ce sont les intérêts du pays donateur qui dictent les conditions » plutôt qu'une évaluation des besoins du pays bénéficiaire.
- L'aide aux partis est un secteur en expansion de plus en plus encombré, avec de nombreux intervenants, des budgets minuscules et des chevauchements considérables. L'aide multipartite devient plus courante que l'aide de parti à parti.

- On ne profite pas suffisamment de l'expérience acquise, et l'évaluation sérieuse des résultats n'est faite que dans des cas exceptionnels²⁹⁷.

Malgré la situation critique, M. Hällhag a affirmé que l'aide visant les partis et les systèmes de partis était probablement beaucoup trop restreinte. C'est un domaine qui reste négligé et que les donateurs devraient prendre le risque d'aborder²⁹⁸. Le secrétaire général de l'IDEA, Vidar Helgesen, a confirmé l'importance du renforcement des partis politiques dans une allocution qu'il a prononcée au CRDI à Ottawa, en février 2007, sur le renforcement des partis politiques et du multipartisme. Selon lui, « il est évident que les besoins dépassent l'offre » et il a émis l'opinion que le Canada pourrait assumer un rôle de chef de file dans ce domaine étant donné son « immense crédibilité sur le plan multilatéral »²⁹⁹.

En Europe, le Comité a rencontré des représentants de la Westminster Foundation for Democracy (WFD) du Royaume-Uni et du Centre norvégien pour le soutien à la démocratie, comme mentionné au chapitre 3. Chacun de ces organismes est financé au

« Les différentes pistes d'amélioration et d'innovation dont les pourvoyeurs d'aide ont commencé à faire l'essai doivent être adoptées et explorées par un plus grand nombre d'entre eux; c'est-à-dire qu'il faut :

- Abandonner la coopération douillette de parti à parti, qui ne cible pas véritablement les moyens de stimuler, d'appuyer et de maintenir la réforme des partis.
- Éviter la tendance à consacrer d'importants fonds de programme à des échanges, en particulier à des missions d'étude mal planifiées, à des conférences de dignitaires et à des délégations parlementaires de courte durée dans les deux sens.

- Intégrer et accroître les nombreuses améliorations possibles aux méthodes de formation, en vue de susciter des expériences d'apprentissage soutenues et des occasions véritables de suivi et d'application pratique.

- Consacrer plus de ressources à des évaluations sérieuses des partis politiques et de la vie politique en général dans un pays avant d'y établir un programme d'aide aux partis.

- Cesser d'envoyer dans des pays où la situation est complexe des experts occidentaux qui connaissent mal la conjoncture locale et professent par automatisme une panoplie d'idées toutes faites sur la façon de mener des campagnes électorales survitaminées pour consolider et réformer les partis.

- Approfondir et faire avancer les programmes qui renforcent la représentativité des partis en intensifiant les efforts pour combler l'écart entre les partis et la société civile (par-delà les ONG), en faisant plus pour comprendre la montée de nouveaux mouvements sociaux et leurs liens possibles avec la question des partis, en continuant à soutenir l'intégration des femmes aux partis et en appuyant de nouvelles formes de représentation citoyenne au niveau local.

- Donner une impulsion aux nouveaux efforts visant à consolider les systèmes de partis en s'informant sur les moyens de rendre efficaces les discussions multipartites, de rendre plus contraignantes les nouvelles lois sur les finances des partis et de stimuler utilement la réforme des lois applicables aux partis.

- Effectuer beaucoup d'autres évaluations approfondies et indépendantes des programmes d'aide aux partis qui mettent en question les postulats de

7.1 Définition d'un rôle pour les partis politiques et renforcement de la contribution des parlementaires — Création d'un centre canadien pour la démocratie multipartite et parlementaire, financé par la fondation canadienne

Bien que les partis politiques soient depuis longtemps considérés comme essentiels au développement démocratique, le Canada n'a jamais contribué au soutien des partis. Le Comité estime que la situation devrait changer, avec la création d'un nouveau mécanisme multipartite financé par la fondation canadienne indépendante qu'il a recommandée. En même temps, il est très conscient des défis que présente l'aide aux partis politiques. Malgré le foisonnement des partis politiques dans les démocraties émergentes, Thomas Carothers a indiqué ce qui suit dans un nouveau livre, *Confronting the Weakest Link* : « Dans l'ensemble du monde en développement et postcommuniste, les partis politiques sont très mal vus; dans la plupart de ces pays, ils sont l'institution publique qui attire le moins de respect et inspire le moins confiance²⁸⁹. »

John Graham a dit au Comité :

Il est très inquiétant de constater qu'en Amérique latine la confiance de la population dans le système démocratique est en perte de vitesse. Cela n'a pas grand-chose à voir avec le processus électoral et beaucoup à voir avec le fait que la population de la démocratie dans les années 80 n'a pas répondu aux attentes et que la population a perdu tout respect pour les partis politiques, ce qui est fâcheux étant donné que les partis politiques représentent l'appareillage indispensable des démocraties. Le Canada peut faire plus pour aider à reconstruire les partis et les parlements, surtout par l'entremise du réseau parlementaire et de l'OEA²⁹⁰.

Jean-Pierre Kingsley, ancien directeur général des élections, a formulé l'observation suivante : « Nos stratégies doivent être cohérentes et réfléchies. Par exemple, on souhaite de plus en plus soutenir les partis politiques, mais il ne faut pas agir avec précipitation²⁹¹. » Il a ajouté dans son témoignage : « La réserve que j'essayais d'exprimer était que d'aucuns avaient essayé et continuaient d'appuyer certains partis politiques lorsqu'ils sont à l'étranger [...]. Si l'on adopte une approche globale et que l'on s'appuie sur des experts, mais que cela est partagé également par tous ceux qui souhaitent participer, on a alors ce qui, à mon avis, serait la meilleure manière de procéder en ce qui nous concerne²⁹². »

M. Carothers, avec qui le Comité s'est entretenu à Washington, explique dans son livre *Evolution qui s'est opérée dans l'aide aux partis*. Cette aide est passée de l'action traditionnelle axée sur un seul parti à une action qui consiste souvent en « des efforts plus systématiques pour modifier tout le système de partis d'un pays. Il s'agit d'initiatives qui servent à favoriser l'apprentissage horizontal des partis, à communiquer les normes sur le bon comportement des partis au sein de l'élite politique, à faire le pont entre les partis et la société civile et à accroître le rôle des femmes en politique. Les programmes de plus en plus nombreux visant les systèmes de partis prévoient un appui à la réforme des règles de base qui régissent le fonctionnement des partis, comme les lois sur les partis politiques et celles qui portent sur les finances des partis²⁹³ ». Tout en préconisant des attentes et raisonnables de la part des donateurs, M. Carothers fait valoir les arguments suivants :

- La fondation serait dirigée par un conseil d'administration nommé par le gouvernement après consultation de tous les partis politiques;

- Le conseil de la fondation représenterait les intervenants du milieu canadien du développement démocratique, compterait des représentants d'institutions démocratiques et de partis politiques canadiens, qui pourraient être d'anciens ou d'actuels députés, et pourrait inclure aussi certains représentants de pays où le Canada a d'importants programmes d'aide au développement démocratique;

- Le président de la fondation et le président du conseil seraient choisis par le conseil même, et non par le gouvernement.

Recommandation 13

La fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale devrait faire partie du Conseil de la démocratie élargi dont il a été question au chapitre 6 et parer au moins annuellement avec le Conseil une conférence publique sur l'approche canadienne du développement démocratique.

Recommandation 14

La fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale devrait aussi permettre de soutenir la production de meilleures connaissances et de meilleurs résultats d'évaluation qui seraient utiles au travail sur le terrain. Elle verserait des fonds à un centre d'études des politiques sur le développement démocratique, comme on le propose au chapitre 2, et qui fonctionnerait en tant qu'entité subsidiaire. En outre, la fondation et le Conseil de la démocratie devraient collaborer à la réalisation d'un site Web public qui permettrait aux Canadiens de se renseigner sur les grands enjeux du développement démocratique, sur les résultats des travaux de recherche sur la question, sur les stratégies adoptées envers les divers pays concernés et sur les évaluations de l'efficacité de l'aide du Canada au développement démocratique.

De l'avis du Comité, la fondation devrait avoir un mandat étendu qui lui permettrait de faciliter les nouvelles initiatives de développement démocratique, en fonction de l'approche canadienne du développement démocratique recommandée au chapitre 1. Plus particulièrement, elle devrait s'attaquer à plusieurs champs d'action où le soutien du Canada a été insuffisant ou inexistant jusqu'ici : la définition d'un rôle pour les partis politiques et le renforcement de la contribution des parlementaires; l'élargissement du rôle de la société civile, du secteur de l'éducation et de médias libres et indépendants.

Quant à sa structure, la fondation serait dirigée par un conseil d'administration nommé par les intervenants du milieu canadien du développement démocratique et compterait des représentants d'anciens ou d'actuels députés. En outre, étant donné le caractère international des activités en jeu, comme c'est le cas pour le CRDI et Droits et Démocratie, le conseil pourrait offrir aussi quelques sièges à des représentants de pays où le Canada a d'importants programmes d'aide au développement démocratique. Le président du conseil et le président de la fondation seraient choisis par le conseil même, et non par le gouvernement.

La fondation ferait évidemment partie du Conseil de la démocratie élargi dont il a été question au chapitre précédent. Elle parraînerait avec le Conseil une conférence publique sur l'approche canadienne du développement démocratique au moins une fois par an. (Elle pourrait aussi organiser d'autres rencontres utiles sur certains aspects du développement démocratique.) De plus, la fondation et le Conseil devraient collaborer à un site Internet qui mettrait à la disposition des Canadiens de l'information sur les grands enjeux du développement démocratique, les résultats d'études pertinentes, les stratégies nationales et les évaluations de l'efficacité de l'aide canadienne au développement démocratique. En ce qui concerne la production de meilleurs enseignements et résultats d'évaluation pouvant servir au travail des intervenants, la fondation canadienne pourrait, comme le recommande le chapitre 2, verser des fonds à un centre d'études des politiques sur le développement démocratique, qui fonctionnerait de préférence en tant qu'entité subsidiaire.

Recommandation 12

Le gouvernement, après consultation de tous les partis politiques représentés à la Chambre des communes, devrait établir une fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, qui serait indépendante, ou un organisme équivalent, et qui aurait les grandes caractéristiques suivantes :

- La fondation serait créée par une loi du Parlement et, tout en restant indépendante du gouvernement, présenterait un rapport annuel au Parlement par l'entremise du ministre des Affaires étrangères;

- La fondation bénéficierait d'un engagement pluriannuel de ressources qui serait suffisant pour faire du Canada un chef de file mondial dans le domaine; les fonds proviendraient soit de crédits annuels, soit d'une dotation unique;

au développement des pouvoirs exécutif, judiciaire et parlementaire, pour agir en tant qu'observateur lors d'élections et pour favoriser la naissance de partis politiques.

[...] le Canada a besoin d'une approche purement canadienne en matière de politique étrangère. Si nous allons en ce sens, alors il faut favoriser la démocratisation. Nous avons besoin de pouvoir disposer de fonds qui nous donnent accès aux ordres les plus élevés du gouvernement, de la société civile, des partis politiques et du pouvoir judiciaire.

Enfin, j'aimerais dire qu'il y a beaucoup de Canadiens qui font ce travail à temps plein. Ils le font pour le compte d'organismes britanniques, d'organismes américains, d'organismes des Nations Unies et du Commonwealth. Il existe un énorme bassin de Canadiens qui ont accumulé beaucoup d'expérience dans ce domaine et, pour les avoir écoutés, pour avoir discuté avec eux, je sais qu'ils affirment souvent qu'ils aimeraient pouvoir le faire pour un organisme canadien, qu'ils aimeraient que nous ayons une version canadienne du NED ou de la Westminster Foundation²⁸⁷.

M. Deveau a ajouté : « De plus [...] on pourrait faire participer au processus de plus petits entrepreneurs ou des sous-traitants. Cela serait aussi source de concurrence et permettrait aux petits organismes de pouvoir fournir eux aussi leur expertise²⁸⁸. » Autrement dit, les meilleures propositions du secteur non gouvernemental devraient pouvoir bénéficier du soutien de ce nouvel organisme de financement.

Après mûre réflexion, le Comité ne suggérera pas tout bonnement de suivre l'idée de Démocratie Canada ou de créer une organisation calquée sur celle d'un autre pays. Il estime qu'une approche typiquement canadienne de l'aide au développement démocratique exige l'établissement d'un nouveau mécanisme de financement qui serait spécialisé dans le domaine et indépendant. Le Comité n'a pas fixé son choix sur un nom en particulier, mais pour les besoins du présent rapport il le désignera comme la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale (la « fondation canadienne »).

Il est impératif que la fondation canadienne soit tout à fait indépendante du gouvernement et créée par une loi du Parlement après consultation de tous les partis politiques représentés à la Chambre des communes. Aux yeux du Comité, les deniers publics seront nécessairement la source première de financement (mais la collecte de fonds provenant d'ailleurs pourrait être autorisée). Dans cette optique, et d'après le modèle du CRDI, la fondation devrait rendre des comptes au Parlement par l'intermédiaire d'un ministre — dans ce cas-ci le ministre des Affaires étrangères —, qui présenterait un rapport annuel au Parlement. Pour le budget, le Comité n'a pas de montant précis à l'esprit (le CRDI, réputé dans le monde entier, reçoit annuellement plus de 100 millions de dollars), mais croit que les fonds devraient être suffisants pour faire du Canada un chef de file mondial dans le domaine du développement démocratique, qui est intrinsèquement lié aux priorités générales en matière de développement humain, comme l'a fait ressortir le chapitre 1. Saut erreur, les autres pays financent leurs organismes d'aide à la démocratie en utilisant des crédits annuels. La fondation devrait bénéficier d'un engagement pluriannuel, ou encore être établie au moyen d'une importante dotation unique.

- L'institut serait également régi par un conseil consultatif constitué de membres du milieu des spécialistes canadiens de la démocratie et de la gouvernance. Une conférence annuelle serait tenue pour réunir les experts canadiens et étrangers de l'assistance à la démocratie afin d'encourager l'apprentissage mutuel et la diffusion des pratiques exemplaires et coordonner les objectifs et priorités futurs de Démocratie Canada.

- L'institut élaborerait ses propres programmes et formerait son personnel, mais il établirait des partenariats avec d'autres spécialistes du domaine. Il devrait être doté d'un budget annuel de 50 millions de dollars, qui devrait lui permettre de financer des projets valables menés par ses partenaires et d'effectuer ses propres activités. Démocratie Canada pourrait également financer des projets de travaux internationaux soumis par des partis politiques canadiens, mais il n'affecterait pas automatiquement une portion de son financement par l'entremise de la structure existante de partis.

- En plus de se charger de la gestion et de la coordination des programmes, le personnel du bureau permanent de Démocratie Canada entreprendrait des recherches pour mieux comprendre la situation de ses partenaires. Pour accroître son efficacité, Démocratie Canada travaillerait avec des organismes existants au Canada et ailleurs, comme le CRDI, ainsi qu'avec des organismes au sein de ses pays partenaires afin de faire connaître ses programmes.

- Démocratie Canada coordonnerait des délégations d'Équipe Canada à Démocratie Canada, une aide concédée pourrait être offerte à un pays partenaire : par exemple, les partis canadiens pourraient fournir de l'aide aux partis politiques de ce pays, le Centre parlementaire pourrait lui accorder une aide législative, et Elections Canada, son expertise en matière d'élections. Démocratie Canada maintiendrait la vocation générale de la délégation et serait responsable des programmes de démocratisation dans le pays partenaire²⁸⁴.

Il y a lieu de signaler que les auteurs de la proposition de « Démocratie Canada » étaient parfaitement au fait du travail réalisé par les organisations canadiennes existantes telles que Droits et Démocratie et le Centre parlementaire²⁸⁵.

Concernant l'opportunité de créer une nouvelle institution qui bénéficierait du soutien de tous les partis, Kevin Deveau a d'abord indiqué qu'« il existe beaucoup d'organismes au Canada même qui touchent de l'argent de l'ACDI et du gouvernement et qui font de l'excellent travail²⁸⁶ ». Il a ensuite affirmé avec conviction :

[...] le Canada a besoin d'un organisme de financement qui traite particulièrement de la démocratisation, qui offrirait des subventions et des fonds aux organismes, en s'inspirant plus ou moins de ce que fait le National Endowment for Democracy aux États-Unis, c'est-à-dire le NED.

[...] j'aimerais bien qu'il y ait un organisme s'apparentant à la Westminster Foundation du Royaume-Uni. Alors que les Allemands et les Américains sont passés à des groupes sectoriels, je recommanderais un groupe multipartisans comme le Westminster Foundation, un groupe qui permettrait à toutes les parties de se concerter pour travailler

Avant de donner plus de précisions la-dessus, le Comité signale qu'il a reçu d'importants témoignages selon lesquels il manque une entité dans les mécanismes canadiens de promotion de la démocratie, entité qui devrait être indépendante du gouvernement. Dans une des premières audiences, Jeffrey Kopstein a dit au Comité :

Les gouvernements ne devraient probablement pas s'occuper directement de faire la promotion de la démocratie. Ils devraient probablement faire cette promotion en mettant sur pied quelque chose comme une fondation canadienne pour la démocratie, une organisation indépendante qui serait... Vous connaissez mieux que moi ce genre de choses, mais il faudrait ici constituer en fait une société d'Etat qui serait distincte des ministères²⁸³.

Le même jour, le Comité a reçu le témoignage détaillé de Thomas Axworthy, selon qui « il n'existe pas au Canada d'organisme central d'assistance à la démocratie. Le Canada possède des connaissances et une expertise professionnelle considérables, fondées sur des valeurs canadiennes qui renforceront grandement et utiliseront les initiatives d'assistance à la démocratie ». M. Axworthy a expliqué sa proposition en ces termes :

Une institution démocratique pilotée à partir du Canada — Démocratie Canada —, fédération bilingue et diverse sur le plan ethnique, serait bien accueillie par la communauté internationale de promotion de la démocratie. Cette nouvelle institution devrait avoir les caractéristiques suivantes :

- Elle devrait être indépendante et relever du Parlement et d'un ministre devant lesquels elle serait responsable. Elle ne devrait pas faire partie d'un ministère.

- Sa mission devrait être d'encourager et d'accroître la démocratie à l'étranger. Démocratie Canada ferait appel à un réseau d'experts pour fournir une expérience pratique dans les domaines du développement démocratique chez ses partenaires. Ses activités seraient axées sur l'aide aux partis politiques, notamment à la formation dans les domaines des campagnes électorales, de la tenue d'élections et des relations avec les médias, ce qui constituerait un outil qui est très largement absent de la politique étrangère canadienne. Les programmes porteraient aussi sur la promotion de la transparence démocratique, le suivi des élections, la promotion de la participation civile (surtout des femmes) et l'aide à l'édification d'institutions démocratiques.

- La focalisation sur l'aide aux partis politiques, la préparation des élections, la formation et certains aspects pratiques distinguerait cet institut du Centre parlementaire, à vocation législative, et du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, axé sur l'éducation civique.

- Son conseil serait constitué de 12 à 15 membres choisis parmi des candidats des partis présents au Parlement, des partenaires internationaux et des experts de la promotion de la démocratie. À l'instar du Centre de recherches pour le développement international (CRDI), où cela a été fructueux, un tiers du conseil de Démocratie Canada serait constitué de partenaires étrangers. Le conseil aurait la responsabilité fiduciaire de Démocratie Canada.

Dans le même ordre d'idées, le Centre parlementaire, qui entretient des relations de longue date avec le Parlement canadien, a soutenu dans un mémoire présenté au Comité en janvier 2007 que le gouvernement devrait « investir prudemment et stratégiquement dans le renforcement du travail déjà accompli par les organisations canadiennes, qu'elles soient gouvernementales ou non. Mieux vaut l'amélioration de notre politique que la création d'une nouvelle organisation ». Parallèlement, le Centre a proposé une série d'initiatives : élargir le mandat du Conseil de la démocratie; faire le pont entre la gouvernance démocratique et le développement humain durable à l'ACDI; établir un programme de recherche et d'étude pour les partenaires de la démocratie; mettre sur pied des « Centres canadiens pour la démocratie rattachés aux ambassades canadiennes, dans les pays ou les régions où la lutte pour la démocratie est considérée comme étant d'une importance particulière pour les intérêts canadiens »; faire du Centre parlementaire un « centre d'excellence en matière de développement parlementaire »; créer un centre d'échanges pour partis politiques, qui entretiendrait « une relation de travail étroite avec le Centre parlementaire » tout en ayant son propre conseil d'administration²⁷⁹.

L'Association du Barreau canadien a fait valoir ce qui suit dans un mémoire présenté au Comité : « Aucun organisme ne peut ou ne devrait à lui seul fournir l'aide internationale dans tous les domaines. À cet égard, le meilleur moyen pour le Canada de contribuer à l'effort international global en faveur du développement démocratique serait d'accroître la capacité des organisations canadiennes actuelles d'assumer un rôle accru sur la scène internationale. Ceci inclut aussi l'amélioration des connaissances et de l'expertise au sein du gouvernement canadien pour créer des programmes efficaces dans le domaine touchant au principe de la primauté du droit²⁸⁰. »

Le Comité est sensible aux préoccupations et aux mises en garde qui ont été exprimées. Il ne veut surtout pas créer de monstre bureaucratique omniscient qui surveillerait le travail des organisations canadiennes existantes ou l'exécuterait à leur place²⁸¹. Par contre, pour que le Canada puisse accroître son aide internationale, il serait bon d'ajouter de nouvelles dimensions importantes à sa contribution au développement démocratique à l'échelle internationale. En fait, le Comité n'est pas convaincu qu'il suffira d'apporter des changements et des ajouts mineurs au statu quo. Comme il l'a déjà mentionné, il a été ébranlé par le témoignage de personnes comme Kevin Deveau, législateur canadien qui possède à la fois une longue expérience du travail international auprès d'organisations non canadiennes et une bonne connaissance des organisations canadiennes : « Une des choses que je tiens à préciser puisque je travaille sur le terrain, c'est que le Canada n'est pas un intervenant sérieux en matière de développement de la démocratie²⁸². »

Le Comité ne pense pas qu'il suffise d'accroître le saupoudrage de ressources sur une multitude de petites organisations pour faire du Canada un « intervenant sérieux » ni qu'il soit souhaitable pour le gouvernement d'avoir à choisir parmi les multiples demandes de financement supplémentaire des organisations. Il estime préférable d'établir un mécanisme spécialisé d'évaluation objective qui serait appliqué par une nouvelle fondation canadienne indépendante qu'il proposera expressément pour l'aide au développement démocratique. Le Comité est d'avis qu'il est temps pour le Canada d'accroître ses efforts.

Le rôle du Canada dans le soutien au développement démocratique à l'étranger est timide et restreint, mais là où des tentatives ont été faites, elles ont en général donné aux bénéficiaires une bonne impression et ont permis de renforcer la démocratie dans le contexte local [...]. Le principal défi du gouvernement canadien est de rendre ce rôle caractéristique, clair et moins hésitant²⁷³.

Le Comité est venu à la conclusion qu'il faut plus qu'un soutien accru aux multiples petites organisations qui œuvrent déjà dans le domaine du développement démocratique, en général avec des fonds de l'ACDI. Il est d'avis que le Canada devrait jouer un rôle dans des secteurs où il ne s'est pas encore engagé, comme le développement des partis politiques, et devrait participer davantage à des initiatives élargies dans d'autres domaines du développement démocratique au moyen d'un mécanisme de financement qui serait indépendant du gouvernement.

Le Comité reconnaît que de nombreuses organisations font déjà du bon travail et que certains témoins ont émis des réserves sur la création d'une nouvelle grande entité. Par exemple, Droits et Démocratie, organisme fondé en vertu d'une loi fédérale comme indiqué au chapitre 4, a mis en avant l'argument qui suit dans un mémoire :

[...] nous sommes convaincus qu'un système centralisé risquerait de mettre en péril la pluralité actuelle des approches, des dialogues et des actions qui, ensemble, produisent des résultats appréciables avec le concours de nos partenaires. Un tel système risquerait même, à long terme, de nuire à la réputation et à la crédibilité du Canada dans le monde et pourrait s'épuiser dans les dédales bureaucratiques. Aucun pays n'a adopté un tel système. Avant de créer de nouvelles institutions, on devrait d'abord veiller à ce que les mandats actuels soient évalués en profondeur et à ce qu'ils reçoivent tout le soutien nécessaire²⁷⁴.

Dans un autre mémoire présenté au Comité au début d'avril 2007, le président actuel de Droits et Démocratie, Jean-Louis Roy, a fait état d'un nouvel examen de son organisation en 2008, qui débouchera, espère-t-il, sur « la reconnaissance définitive de notre institution en tant qu'instrument central de notre pays, chargé de la promotion de la démocratie et des droits de la personne dans le monde ». Il a toutefois admis du même souffle que, par le passé, l'institution avait dangereusement négligé le volet développement démocratique de son mandat²⁷⁵.

Edward Broadbent, qui a été le premier président de Droits et Démocratie, a dit au Comité qu'au lieu de créer une autre institution, il faudrait accorder plus de ressources à cette organisation, qui est indépendante du gouvernement et bénéficie du soutien de tous les partis, et il a fait remarquer que, sous sa présidence, chacun des partis politiques était représenté au conseil²⁷⁶. Dans un mémoire présenté au Comité en novembre 2006, Droits et Démocratie a proposé la création d'une « unité de soutien aux partis politiques » à titre d'essai²⁷⁷. Au sujet de Droits et Démocratie et du nouveau Bureau de la gouvernance démocratique de l'ACDI, Ian Smillie a affirmé : « Je n'ai jamais compris pourquoi il nous faut de nouvelles institutions quand nous avons déjà celles qu'il nous faut. Si elle ne fait pas le travail que nous voulons ou dont on a besoin, qu'on lui confie la tâche et qu'on lui donne sa feuille de route²⁷⁸. »

CHAPITRE 7 POUR UNE AIDE ACCRUE DU CANADA À LA DÉMOCRATIE — CRÉATION D'UNE FONDATION CANADIENNE INDÉPENDANTE SERVANT À FAVORISER LES INITIATIVES DE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE, NOTAMMENT POUR LES PARTIS POLITIQUES, LES PARLEMENTS, LA SOCIÉTÉ CIVILE, L'ÉDUCATION ET LES MÉDIAS

[...] le Canada n'ayant pas d'organisme central d'aide à la démocratie, les Canadiens contiennent aux objectifs d'autres pays et d'autres organisations en matière d'aide et de politique étrangère. Cela signifie que le Canada est en train de perdre certains de ses meilleurs et plus doués praticiens en démocratie, ceux-ci contribuant ainsi surtout aux objectifs en matière de politique étrangère des États-Unis et de pays d'Europe [...].

Une institution canadienne consacrée à la démocratie, du fait de s'inspirer de l'expérience d'un pays fédéral, multilatéral, bilingue et à composition ethnique très diverse, serait la bienvenue au sein de la communauté internationale de promotion de la démocratie et pourrait faire une précieuse contribution sur le plan de l'aide aux démocraties naissantes.

David Donovan, directeur de la recherche,
Centre for the Study of Democracy, Université Queen's²⁷¹

Le Canada a énormément de choses uniques à offrir. N'empêche que malgré son extraordinaire mine de talents [...] et ses contributions uniques, le Canada déploie des efforts tous azimuts, sous-financés et méconnus. Et peut-être plus important encore, les Canadiens n'éprouvent pas un fort sentiment d'appartenance envers leur pays et on ne fait pratiquement rien pour promouvoir la participation du Canada à l'avancement de la démocratie pour faire écho à notre identité internationale. [...] croyez-en une personne qui travaille [...] pour un organisme qui n'a pas beaucoup d'équivalents canadiens. Même s'il est admirable qu'autant de Canadiens se démarquent au sein d'organismes internationaux, on ne reconnaît pas pour autant les mérites du Canada.

Leslie Campbell, associé principal et directeur régional,
Programmes pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, U.S. National
Democratic Institute for International Affairs²⁷²

Le Comité estime que le Canada devrait jouer un rôle prépondérant dans l'aide au développement démocratique à l'échelle internationale. Et pourtant, même si ses efforts inégaux sont souvent reconnus par les autres, le Canada n'est toujours pas l'acteur éminent qu'il devrait être dans ce domaine. Comme l'a indiqué Lisa Sundstrom, professeure à l'Université de la Colombie-Britannique :

- 258 *Témoignages*, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, 20 février 2007.
- 259 Mémoire au Comité, 9 octobre 2006, p. 1.
- 260 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre, p. 3.
- 261 Gordon Crawford, « Réunir les conditions propices aux réformes démocratiques : tirer des enseignements des principes démocratiques », communication sommaire au Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, 15 février 2007, p. 5-6.
- 262 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 10.
- 263 *Témoignages*, réunion 17, 27 septembre 2006, p. 3.
- 264 *Témoignages*, réunion 9, 4 octobre 2006, p. 3.
- 265 *Témoignages*, réunion 17, 27 septembre 2006, p. 3.
- 266 Gouvernement du Canada, *Plan budgétaire 2007*, p. 286, <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf>.
- 267 « *The Democracy Council* », note d'information distribuée à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique du 15 février 2007, p. 1. [traduction]
- 268 *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2006, p. 16.
- 269 « Renforcer le rôle du Canada comme chef de file dans la promotion de la démocratie », Centre parlementaire, Robert Miller, président, 11 janvier 2007, p. 4.
- 270 « Promotion et protection de la démocratie et des droits humains : Politiques et perspectives pour le 21^{ème} siècle », présentation de Jean-Louis Roy, président, 2 octobre 2006, p. 33-4; c'est l'auteur qui souligne.

1. Un consortium d'institutions canadiennes indépendantes ou autonomes qui ont été créées par le Parlement se réunirait deux fois par an avec les objectifs suivants :

- échanger de l'information sur leurs plans d'action, les besoins en recherche, les pratiques exemplaires en création et transfert de connaissances, l'élaboration des politiques et le développement institutionnel afin de consolider davantage une base de connaissances commune, de former des partenariats stratégiques et de mener des actions convergentes;
- définir, lorsque cela est politiquement souhaitable et faisable, des programmes convergents ou conjoints pour un pays ou une région donnée;

- échanger de l'information au sujet du développement national, régional et international susceptible d'avoir une incidence sur les institutions canadiennes ou d'orienter leurs activités;

- se pencher sur les politiques, les objectifs et les priorités du Canada dans le secteur du développement démocratique sur la scène internationale et présenter des propositions conjointes au gouvernement du Canada.

2. Nous proposons que, deux fois par an, le consortium d'institutions indépendantes ou autonomes rencontre les autorités canadiennes (comité interministériel ou toute autre formule) avec les objectifs suivants :

- faire connaître les résultats de leur travail et leurs recommandations aux autorités gouvernementales;
- être informé des politiques, des objectifs et des priorités prévus par le gouvernement;

- déterminer les initiatives précises qui nécessitent une intervention urgente;

- contribuer à l'harmonisation des politiques^{270, 7}

Le Comité convient que l'élargissement du volet consultatif du Conseil de la démocratie pourrait être utile et contribuer à harmoniser les activités des organisations canadiennes en matière d'aide à la démocratie et à leur donner un plus grand impact international. Il pense cependant que cette évolution doit s'inscrire dans le contexte de la création d'un nouveau mécanisme indépendant de soutien de la démocratie, sujet qui sera abordé maintenant.

canadienne en matière de développement démocratique du 15 février 2007 parrainé par le Conseil, on note à ce sujet :

Le Conseil examine actuellement la possibilité de se donner une structure plus permanente qui facilitera l'élargissement des échanges ²⁶⁷ sur la gouvernance démocratique en vue d'harmoniser les pratiques dans ce domaine²⁶⁸.

Sur la question de l'élargissement du volet consultatif du Conseil de la démocratie, un témoin, Fergus Watt du World Federalist Movement — Canada, a dit au Comité : « Nous estimons qu'il est déficient, car il n'englobe pas un nombre suffisant d'organisations de la société civile [...] Pour obtenir de la rétroaction critique dans le cadre d'un processus consultatif, il vous faut consulter plus que simplement les organisations qui reçoivent elles aussi leur financement du gouvernement²⁶⁸. »

Dans un document datant de janvier 2007, le Centre parlementaire dit estimer que le Conseil de la démocratie pourrait utilement renforcer la voix du Canada et aider à la faire entendre au niveau international pour peu :

- que l'adhésion au Conseil soit étendue à l'ensemble des organisations canadiennes engagées directement dans la promotion internationale de la démocratie;

- que le Conseil organise des rencontres publiques entre universitaires, experts gouvernementaux et non gouvernementaux, politiciens et décideurs canadiens et leurs homologues étrangers, afin de favoriser la compréhension des défis liés au développement de la démocratie et de définir les champs d'action qui pourraient bénéficier du leadership canadien;

- que soit confié au Conseil le mandat de soutenir l'engagement canadien, gouvernemental et non gouvernemental, dans les forums internationaux sur le développement de la démocratie, et de lui donner les ressources pour ce faire²⁶⁹.

La proposition la plus complète sur l'avenir du Conseil de la démocratie a été soumise par Droits et Démocratie, une organisation indépendante créée par le Parlement en 1988 :

Entre le statu quo et la création d'un système centralisé, nous proposons qu'un espace de dialogue et de convergence soit aménagé entre le gouvernement du Canada et un regroupement d'institutions indépendantes ou autonomes qui se consacrent au développement démocratique sur la scène internationale. Depuis un an, une telle initiative a été mise de l'avant, le Conseil démocratique. On peut imaginer que dans le temps, ce conseil approfondisse son travail et se développe comme suit :

relevé de 900 millions de dollars le budget de l'aide étrangère sur les deux prochaines années. Comme il est dit dans le Plan budgétaire diffusé le 19 mars 2007 :

[...] le gouvernement examinera des options pour s'assurer que notre programme d'aide fasse l'objet d'une évaluation indépendante, qui fournira aux parlementaires et à tous les Canadiens une évaluation objective des résultats obtenus en matière d'aide internationale. Cette évaluation indépendante permettra de mieux comprendre les résultats que nous obtenons, afin que le gouvernement puisse dépenser plus judicieusement l'argent consacré à l'aide internationale. Le gouvernement fournira aux Canadiens des bilans plus faciles à comprendre et plus fréquents, y compris des fiches de rendement sur l'efficacité de notre soutien dans [des] pays donnés²⁶⁶.

Dans ce contexte, le Comité est d'avis que le Bureau de la gouvernance démocratique de l'ACDI doit fournir aux Canadiens le plus d'informations possible sur ce que les fonds accordés par l'ACDI permettent d'accomplir dans le domaine du développement démocratique. Le financement de ce que l'ACDI considère comme de la gouvernance démocratique devrait être pris en compte dans l'évaluation indépendante du programme d'aide publique au développement du Canada que le gouvernement s'est engagé à réaliser. Plus encore, les projets du gouvernement au sujet de cette évaluation indépendante devraient tenir compte des recommandations du Comité appelant une évaluation indépendante complète de toutes les formes d'aide du Canada au développement démocratique.

Recommandation 10

Le gouvernement devrait faire en sorte que toutes les activités gouvernementales touchant le développement démocratique à l'échelle internationale soient cohérentes.

Recommandation 11

Le gouvernement devrait voir à ce que l'ACDI, par le truchement de son Bureau de la gouvernance démocratique, offre aux Canadiens le plus d'informations possible sur ce que les fonds qu'elle accorde permettent d'accomplir dans le domaine du développement démocratique. De plus, les plans du gouvernement, relativement à l'évaluation indépendante du programme d'aide du Canada, devraient tenir compte des recommandations du Comité qui prônent une évaluation indépendante complète de toutes les formes d'aide du Canada au développement démocratique.

Reste enfin la question du rôle futur du Conseil de la démocratie, lequel réunit actuellement des cadres supérieurs du MAECI, de l'ACDI et de six organes indépendants, comme on l'a vu dans les chapitres précédents. Quelle doit être l'évolution future de ce qui est pour le moment une tribune limitée pour le partage d'informations et de pratiques exemplaires? Dans une note d'information préparée en vue du Dialogue sur l'approche

- il s'engage à faire de l'aide au développement démocratique une des grandes priorités de la politique internationale globale du Canada;
- il brosse les grandes lignes du concept de développement démocratique et des objectifs stratégiques du Canada à cet égard;

- il s'engage à prévoir une dotation pluriannuelle suffisante pour financer les mécanismes choisis pour atteindre ces objectifs stratégiques.

Au niveau de ses politiques et programmes, le gouvernement devrait voir à se donner les moyens de répondre de manière efficace et cohérente aux problèmes changeants que pose le développement démocratique. Il dispose actuellement d'un petit service de promotion de la démocratie créé en 2006 au MAECI. Compte tenu de l'importance de l'aide à la démocratie en tant que politique publique, nous pensons que ce service pourrait grossir et être placé à un niveau plus élevé dans la structure de planification politique du MAECI. (Il pourrait être par ailleurs souhaitable de créer, au sein du Bureau du Conseil privé (BCP), un mécanisme de coordination des politiques pour assurer la cohérence de toutes les activités du gouvernement du Canada dans le domaine de la promotion de la démocratie.)

Actuellement, la majeure partie des fonds fédéraux qui financent des programmes de gouvernance démocratique proviennent du budget de l'ACDI. Le Comité va proposer la création d'un important nouveau mécanisme indépendant de financement dans le prochain chapitre, mais l'ACDI demeurera quand même un joueur important en matière de programmes d'aide à la démocratie. Elle a institué un Bureau de la gouvernance démocratique en octobre 2006, dont les fonctions ont été décrites par le président de l'ACDI, Robert Greenhill, quand il a comparu devant le Comité en mars 2007 et dans le *Rapport sur les plans et les priorités 2007-2008* de l'ACDI (Partie III du Budget des dépenses) comme nous l'avons vu à la partie II du présent rapport.

Le Comité note aussi que le projet de loi C-293, *Loi concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger*, a été adopté à la majorité des voix en comité en décembre 2006 et en troisième lecture à la Chambre des communes le 28 mars 2007. Si ce projet de loi devient loi, il confèrera pour la première fois un mandat légiféré à l'ACDI. Le projet de loi C-293 fait de la réduction de la pauvreté une priorité de l'APD du Canada et prévoit des mécanismes de responsabilisation. Le Comité a fait valoir au chapitre 2 que le développement démocratique et le développement socio-économique, qui permet une réduction de la pauvreté, étaient inextricablement liés. Ainsi, quoi qu'il arrive, il n'envisage pas de cas où il serait inopportun que la gouvernance démocratique continue de figurer dans le mandat de l'ACDI.

En ce qui concerne le renforcement de la reddition de comptes au sujet de la totalité de l'aide du Canada, le Comité note que le gouvernement a souligné cet aspect quand il a

Le gouvernement devrait accompagner sa réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport d'un aperçu d'un projet de cadre stratégique pancanadien et pangouvernemental sur l'aide du Canada au développement démocratique à l'échelle internationale dans lequel, au minimum :

Recommandation 9

Le Canada n'a pas pour le moment de cadre politique général sur l'aide à la démocratie. Le Comité espère que le présent rapport entrainera la formulation d'un tel cadre faisant du développement démocratique une des priorités de la politique internationale du Canada.

La démocratie à l'étranger.

des actions mal coordonnées ou contradictoires ne peuvent que miner l'appui du Canada à transmettre des messages cohérents relativement au développement démocratique, car est en outre essentiel que le gouvernement du Canada se donne une voix unique et car le gros des fonds qui financent l'appui à la démocratie provient de sources publiques. Il importe cependant que le gouvernement fasse preuve de leadership, politiques. Nous devons mobiliser la société canadienne pour promouvoir la universités à nos lieux de culte, de nos associations professionnelles à nos partis du développement. La démocratie est l'affaire de toute la société canadienne, de nos Canada à la démocratie va bien au-delà des politiciens, des diplomates et des spécialistes Le Comité est d'accord avec le ministre MacKay quand il dit que « l'attachement du orientation se concrétise dans des actions à l'appui de ses objectifs déclarés.

Premièrement, le Comité pense qu'il faut un leadership politique et une orientation politique claire et cohérente dans l'ensemble de l'administration fédérale. Compte tenu de la réflexion de M. Crawford citée plus haut, il importe que, au-delà des mots, cette orientation se concrétise dans des actions à l'appui de ses objectifs déclarés.

En outre, presque tous les témoins que le Comité a entendus voient d'un bon œil l'action du Canada en faveur du développement démocratique; aucun n'a dit que le Canada devrait faire moins à ce sujet. En fait, beaucoup soutiennent que le Canada devrait faire bien davantage, et le Comité examinera leurs propositions à cet égard dans les prochains chapitres, en y ajoutant ses propres idées.

L'intérêt du Canada et dans celui du monde entier.

développement démocratique à l'échelle internationale sur la base d'une démarche reposant sur les droits universels de la personne comme il l'a définie à la recommandation 1 permettra d'atténuer ces préoccupations. Dans ce contexte, il est possible d'affirmer de manière irrefutable que la promotion de la démocratie est dans

CHAPITRE 6 FAIRE DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE UNE DES GRANDES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA

Le monde a besoin que le Canada assure non pas moins, mais plus de leadership, et que le Canada agisse davantage au chapitre des efforts internationaux déployés pour développer la démocratie.

Grant Kippen, ancien directeur du NDI pour l'Afghanistan²⁵⁹

Pourquoi les démocraties devraient-elles se soucier de promouvoir leur type de gouvernement dans d'autres régions du monde? La réponse n'est pas que cela correspond simplement à nos idéaux les plus élevés en matière de gouvernement, mais que c'est également dans notre intérêt national. Les pays démocratiques sont des pays paisibles. Ils gouvernent mieux leur économie et ce sont de meilleurs partenaires commerciaux.

Jeffrey Kopstein²⁶⁰

[...] quel est le dossier des gouvernements occidentaux et des institutions internationales? En dépit de toutes les déclarations officielles et de tous les énoncés de principe, à quel point sont-ils sérieux à l'égard de la promotion de la démocratie? [...] il y a des preuves considérables que la rhétorique de la promotion de la démocratie ne concorde pas avec la réalité du soutien réel.

Gordon Crawford²⁶¹

Le Canada a toujours reconnu en paroles l'importance de la promotion de la démocratie — y a-t-il un pays démocratique qui ne l'a pas fait? — mais à la différence de la promotion du commerce ou du principe de la responsabilité de protéger, cela n'a jamais été un des éléments essentiels de la politique étrangère du Canada [...] Comme dans de nombreux autres secteurs de la politique internationale, nous parlons très bien de la démocratie mais le gouvernement du Canada s'est donné des moyens très limités pour en faire la promotion.

Thomas Axworthy, président, Centre for the Study of Democracy, Université Queen's²⁶²

Comme le Comité l'a dit dans les premiers chapitres du présent rapport, la promotion de la démocratie n'est pas un objectif incontesté de la politique étrangère, si l'on en juge par les controverses et problèmes qu'elle suscite, notamment au Moyen-Orient. Si le ministre des Affaires étrangères Peter Mackay est d'avis que la « grande majorité des Canadiens accepteraient que la démocratie devrait jouer un rôle clé dans notre politique étrangère », Jeffrey Kopstein pense pour sa part que « de nombreux Canadiens se méfient de la promotion de la démocratie »²⁶⁴. Le comité estime que le fait de soutenir le

PARTIE III NOUVELLES ORIENTATIONS POSSIBLES DE LA POLITIQUE CANADIENNE

Au moment où on se parle, les parties intéressées doivent déployer davantage d'efforts et avoir une approche et une réflexion nouvelles en ce qui a trait à la promotion de la démocratie.

Vidar Helgesen, secrétaire général, International IDEA²⁵⁸

Dans les parties I et II du rapport, le Comité a abordé plusieurs questions conceptuelles et comparatives afférentes au soutien de la démocratie, puis il a donné un aperçu de l'évolution de la participation du Canada à l'aide au développement démocratique et des atouts du Canada dans ce domaine très compliqué. Nous avons montré qu'il reste encore fort à faire pour bien faire comprendre ce qui constitue véritablement une aide au développement démocratique efficace — connaissance qui, idéalement, serait diffusée parmi les donateurs et concrétisée dans des méthodes mieux coordonnées — et pour apprécier l'efficacité des sommes qui sont déjà consacrées à cette fin.

Le Comité estime aussi que le Canada peut et doit faire davantage pour promouvoir le développement démocratique. En conséquence, il s'intéressera à la manière d'accroître sensiblement, d'une part, l'engagement politique du Canada envers le soutien de la démocratie et, d'autre part, les ressources financières que le Canada consacre aux activités d'aide à la démocratie dans d'autres pays, sur le plan bilatéral comme par la voie de mécanismes multilatéraux. À cette fin, il propose de faire de l'établissement, au niveau du gouvernement, d'un cadre d'action complet et cohérent en matière d'aide au développement démocratique une priorité de la politique étrangère. Il propose en outre la création d'une importante nouvelle fondation canadienne indépendante pour multiplier les actions internationales de développement démocratique. Il envisage aussi de nouvelles mesures de la part du Canada dans des secteurs importants — y compris le développement des partis politiques — et dans des contextes différents et difficiles qui éprouvent la détermination de tous ceux qui cherchent à faire avancer la cause du développement démocratique à l'échelle mondiale.

-
- 246 *Ibid.*, p. 3; les caractères gras sont du texte original.
- 247 *Témoignages*, réunion 27, 7 novembre 2006, p. 1-2.
- 248 *Ibid.*, p. 2.
- 249 *Témoignages*, réunion 38, 30 janvier 2007, p. 12.
- 250 *Témoignages*, réunion 42, 27 février 2006, p. 12.
- 251 *Ibid.*, p. 13.
- 252 *Ibid.*, p. 13.
- 253 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006, p. 11.
- 254 *Témoignages*, réunion 38, 30 janvier 2007, p. 13.
- 255 *Ibid.*, p. 10.
- 256 *Ibid.*, p. 13.
- 257 « Eléments de gouvernance démocratique : Document de travail », juin 2006, p. 18.

- 219 « Éléments de gouvernance démocratique : Document de travail », juin 2006, p. 3, <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/cip-pic/library/Discussion%20Paper%20-%20Elements%20of%20Democratic%20Governance.pdf> (site en anglais).
- 220 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006, p. 11.
- 221 *Témoignages*, réunion 26, 1^{er} novembre 2006, p. 11; les caractères gras sont de nous.
- 222 Présentation dans le cadre de « Un dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique », 15 février 2007, p. 2-3. De 1994 à 2003, M. Reid a travaillé pour la U.S. National Democratic Institute for International Affairs en Ukraine, au Ghana, au Kosovo et en Afghanistan.
- 223 Pour plus de détails, voir : http://geo.international.gc.ca/cip-pic/library/democratie-fr.asp?lang_update=1.
- 224 *Témoignages*, réunion 17, 27 septembre 2006, p. 2.
- 225 *Ibid.*, p. 3.
- 226 *Témoignages*, réunion 39, 1^{er} février 2007.
- 227 Jennifer Welsh, « Conclusion », dans Jennifer Welsh et Ngarire Woods, dir., *Exporting Good Governance: Temptations and Challenges in Canada's Aid Program*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, à paraître. Cité avec la permission de l'auteure. [traduction]
- 228 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 2.
- 229 *Témoignages*, réunion 23, 24 octobre 2006, p. 8.
- 230 *Témoignages*, réunion 23, p. 3. Cela correspond à la mise en garde de Jennifer Welsh concernant la promotion de la bonne gouvernance à l'étranger : « comment les décideurs canadiens peuvent-ils se prémunir contre les aspects les plus négatifs de l'aide technique — à savoir la tendance des donateurs à ouvrir des portes à leurs propres experts conseils, aux intervenants du secteur privé et de la société civile, et aux experts du milieu universitaire? » [traduction] (Voir Welsh, « Conclusion », *op.cit.*)
- 231 *Témoignages*, réunion 23, 24 octobre, p. 3.
- 232 *Témoignages*, réunion 43, 1^{er} mars 2007, p. 12.
- 233 ACDI, *Budget des dépenses 2007-2008 Partie III : Rapport sur les plans et les priorités*, p. 40.
- 234 *Témoignages*, réunion 35, 6 décembre 2006, p. 11.
- 235 *Ibid.*
- 236 Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Haïti*, Ottawa, décembre 2006.
- 237 « Le soutien à la démocratie au moyen de la primauté du droit », janvier 2007, p. 1; voir aussi *Témoignages*, réunion 38, 30 janvier 2007.
- 238 *Ibid.*, p. 8.
- 239 *Ibid.*, p. 10.
- 240 *Témoignages*, réunion 41, 20 février 2007, p. 3.
- 241 *Témoignages*, réunion 26, 1^{er} novembre 2006, p. 10.
- 242 *Ibid.*, p. 15.
- 243 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006, p. 11.
- 244 Le Fonds canadien pour l'Afrique, de 500 millions de dollars, administré par l'ACDI, a été créé par le gouvernement du Canada après la tenue au Canada du Sommet du G8, à Kananaskis, en 2002. Pour plus de détails, voir : <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdi-cida.nsf/Frr/JUD-4465251-H54?OpenDocument>.
- 245 Rashed Draman, Points à soulever pour la Journée de la démocratie, « Former des institutions démocratiques solides en renforçant le parlement », p. 1-2.

Le Comité constate qu'il ne sera pas facile de faire de tels choix. Mais il est d'avis qu'il y a lieu d'approfondir le travail de documentation afin que les décideurs puissent fonder leurs décisions sur l'information la plus complète possible. Il note à cet égard que le document de travail préparé pour le compte du Conseil du Canada de la démocratie établit une liste de questions pertinentes à cet égard :

La détermination des points forts du Canada ou des domaines où il possède un avantage comparatif pourrait révéler diverses formes. On pourrait notamment se poser les questions suivantes : 1) Quel type d'expérience et d'expertise le Canada a-t-il accumulé dans le cadre de ses programmes d'aide et au sein d'institutions indépendantes et autres, et où, à cet égard, le Canada a-t-il acquis une expertise qui le distingue peut-être des autres pays? 2) Quels sont les aspects ou les points forts propres au système démocratique canadien, et en quoi ces aspects se reflètent-ils ou sont-ils ciblés dans les types d'assistance que fournit le Canada? 3) Existe-t-il des régions géographiques ou des tribunes institutionnelles précises où le Canada possède des atouts et des avantages précis, ou encore [...] affiche un dossier d'interventions positives qu'il peut mettre à profit?²⁵⁷

Voilà de bonnes questions pour lesquelles le document de travail donne des indices intéressants, mais auxquelles il ne répond pas. Le Comité est d'avis qu'il faut approfondir le travail d'analyse sur le plan stratégique pour que le Canada puisse mieux exploiter à long terme ses capacités et ses possibilités en matière d'aide à la démocratie.

Recommandation 6

L'évaluation indépendante du financement actuel de l'aide canadienne à la démocratie, que nous proposons dans la recommandation 3, devrait inclure une évaluation des secteurs dans lesquels l'aide canadienne s'est avérée la plus efficace et dans lesquels les Canadiens sont les plus aptes à mettre leurs compétences à contribution.

Recommandation 7

Pour ce qui est du déploiement effectif de l'expertise canadienne à l'étranger, il faudrait que l'évaluation permette de s'assurer qu'il y a cohérence entre toutes les activités du Canada financées par l'État.

Recommandation 8

En outre, compte tenu de l'ampleur des besoins mondiaux dans ce domaine complexe, il faudrait que l'évaluation permette d'établir une liste des pays les plus susceptibles de bénéficier d'une concentration des efforts du Canada.

suivantes : « liberté et démocratie », « droits de la personne », « institution publique responsable » et « règle de droit ».

La question qui persiste, c'est celle de l'impact et de la visibilité d'ensemble. D'une part, on nous dit que le Canada a une bonne réputation dans le monde, qu'il a quelque chose de spécial à offrir, que des Canadiens compétents font preuve d'intérêt et sont actifs dans le domaine; d'autre part, on nous dit que l'aide canadienne est éparpillée à plusieurs endroits et passe souvent presque inaperçue, et que le Canada n'en fait toujours pas suffisamment à cet égard.

Témoignant devant le Comité, Kevin Deveau, alors député provincial de la Nouvelle-Écosse, qui a beaucoup travaillé pour le U.S. *National Democratic Institute* et qui, en mars 2007, a accepté un poste à temps plein au sein du PNUD au Vietnam, a tenu, en réponse à une question, des propos manifestement contradictoires :

De mon point de vue et de celui d'autres spécialistes, les Canadiens accomplissent un excellent travail, et le Canada a quelque chose qu'il est le seul à pouvoir offrir. Vous seriez étonnés du nombre de Canadiens qui font ce travail, surtout pour les organisations étasuniennes, car les Américains ont un système très semblable à celui utilisé en Amérique latine, par exemple, mais qui n'est pas courant en Europe, en Afrique ou en Asie. Notre système parlementaire est plus répandu, et nous autres Canadiens avons davantage de possibilités, grâce à notre expérience politique, de faire entendre notre voix²⁵⁴.

Pourtant, plus tôt, il avait déclaré sèchement :

Une des choses que je tiens à préciser puisque je travaille sur le terrain, c'est que le Canada n'est pas un intervenant sérieux en matière de développement de la démocratie. Quand on voit des pays comme le Royaume-Uni, avec sa Westminster Foundation for Democracy, les Américains avec leur NED, NDI et IRI, les Allemands avec leurs Stiftungs, entre autres, la plupart affirmeraient que le Canada n'a même pas commencé à se pointer au niveau international dans les domaines plus particuliers du pouvoir parlementaire et exécutif et du développement de partis politiques²⁵⁵.

Le Comité reviendra sur cette question et proposera sa propre solution au chapitre 7.

Une autre question qui met en cause les « acteurs sérieux », c'est celle de la répartition de l'aide canadienne — trop peu d'aide dispersée dans trop d'endroits. Comme M. Deveau l'a expliqué : « Je suis pour que le Canada se concentre sur quelques pays et y investisse beaucoup d'argent. D'après mon expérience au Kosovo, notamment, je peux vous dire que dans certains pays, un investissement de 2 ou 2,5 millions de dollars canadiens pourrait faire du Canada le pourvoyeur le plus important et l'y faire tenir un rôle insoupçonné. Donc, au lieu de mesures éparées visant une trentaine ou une quarantaine de pays, je recommanderais que le mandat consiste plutôt à offrir un soutien intensif à une dizaine de pays afin que les résultats soient significatifs²⁵⁶. »

s'établit actuellement à 12 millions de dollars, et 35 employés sont affectés à ce travail. En 20 ans, nous avons travaillé dans 44 pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et des Antilles, et nous travaillons actuellement avec 18 pays. Nous collaborons avec plus de 2 500 bénévoles municipaux, et, actuellement, il y a 15 praticiens municipaux bénévoles pour chaque jour civil²⁵⁰. »

La FCM, qui est subventionnée par l'ACDI, considère que le Canada est un chef de file international dans ce domaine, aux côtés des Pays-Bas. Selon Brock Carleton, directeur du Centre international pour le développement municipal de la FCM, l'objectif est de créer des partenariats à long terme « à l'appui du renforcement des institutions existantes et de leur capacité de répondre aux besoins de leurs collectivités ».

Autre élément: c'est un travail entre pairs. Lorsque nous allons à l'étranger, nous n'amenons pas des spécialistes du développement qui passent deux semaines en Ouganda, produisent un beau rapport et reprennent l'avion pour aller ailleurs faire un autre rapport. Nous amenons ceux qui font le travail au Canada. Ils travaillent comme bénévoles et discutent avec ceux qui font le même travail à Kampala, à Nairobi ou ailleurs. Ce sont ceux qui font concrètement le travail. Ils amènent une expérience canadienne concrète. Ils ne disent pas: nous faisons ceci au Canada, c'est comme cela, qu'il faut faire, faites comme nous, mais plutôt: nous avons une certaine expérience, grâce à laquelle nous sommes parvenus à un certain développement au Canada; comme c'est très pratique, nous pouvons travailler et vous aider à résoudre vos problèmes dans votre contexte, d'une manière qui est sensée pour votre collectivité. L'approche repose donc sur le travail concret des praticiens²⁵¹.

La FCM a aussi fait part au Comité de son projet de « programme mondial de gouvernance locale » (programme quinquennal de 12 millions de dollars par année), qui a fait l'objet « d'échanges difficiles » avec l'ACDI. Comme M. Carleton l'a affirmé: « Dans l'état actuel des choses, nous collaborons avec l'ACDI à divers projets, mais il n'y a aucune continuité durable. Les projets vont et viennent, mais il n'y a aucune stratégie, aucune perspective à long terme pour faire contribuer le secteur municipal au service des intérêts du Canada à l'étranger²⁵². » Il semble s'agir là d'un problème plus général dans le domaine du développement démocratique. Comme Robert Miller du Centre parlementaire l'a dit au Comité: « [...] la démocratie représente un ensemble complexe d'institutions, de pratiques et de valeurs qui [...] progressent doucement. Il est donc évident que l'aide internationale au développement démocratique ne doit plus s'effectuer selon une vision à court terme, c'est-à-dire un projet à la fois²⁵³. »

Le Comité traitera, dans la partie III du présent rapport, des composantes d'une stratégie à long terme cohérente et améliorée que le Canada devrait adopter pour contribuer au développement démocratique. Il fera cet examen, sachant que ce qui précède est loin de constituer une liste complète des capacités que le Canada exerce dans le domaine du développement démocratique. En effet, dans le mémoire sur « la gouvernance démocratique » qu'elle a présentée devant le Comité en octobre 2006, l'ACDI a énuméré plusieurs projets et programmes qu'elle réalise dans de nombreux — peut-être trop nombreux — pays sur les thèmes des composantes

Le Comité prend ce dernier point au sérieux, et il s'est vu en fait confirmer l'importance de la contribution du Canada par le témoignage d'une délégation d'éminents parlementaires africains en novembre 2006. M. Augustine Ruzindana d'Ouganda, président du Réseau de parlementaires africains contre la corruption, a déclaré devant le Comité : « Sans l'aide du Canada, cela n'aurait pas été possible. [...] le Canada joue, en tout cas sur le continent africain, un rôle utile en renforçant la démocratie²⁴⁷. » M. Steve Akorli, un parlementaire à la retraite qui est coprésident du Conseil de coordination du Programme Afrique-Canada de renforcement parlementaire, a ajouté :

Le Canada a beaucoup aidé l'Afrique [concernant le Ghana]. Il a fallu qu'un pays comme le Canada vienne à notre secours pour renforcer nos capacités. [...] la capacité parlementaire du Ghana et le contrôle qu'il peut exercer dans les domaines du financement et de la lutte contre la pauvreté se sont beaucoup renforcés.

Le militantisme pour l'égalité entre les sexes est rendu à un niveau que vous ne sauriez imaginer. La société civile du Ghana a proposé ce qu'elle appelle un « manifeste de l'égalité entre les sexes ». Il y est question de ce qu'on peut faire pour les femmes afin qu'elles puissent posséder des terres, obtenir du crédit et avoir d'autres possibilités qui leur permettront de mieux se faire entendre.

Ce sont les retombées de l'expérience démocratique que nous menons depuis 15 ans. Nous sommes très reconnaissants envers le Canada²⁴⁸.

Pour ce qui est d'appuyer les activités de renforcement de la surveillance parlementaire et de lutte contre la corruption, notre collègue John Williams, député et président de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC), qui a été fondée lors d'un rassemblement à la Chambre des communes du Canada en 2002, a exhorté le Comité à insister sur l'importance du développement de l'indépendance des parlementaires au sein des pays partenaires. Le renforcement du rôle des parlementaires sera traité plus en détail au chapitre 7. Quant au travail de la GOPAC, M. Williams a dit au Comité :

La GOPAC a une mission : rendre les parlements plus efficaces en tant qu'institutions démocratiques de surveillance des gouvernements. Sa mission repose sur trois piliers. Tout d'abord, l'appui des pairs. Nous aidons les parlementaires qui malgré les embûches et les périls ont décidé de tenir tête à la corruption. Le deuxième est l'éducation des parlementaires. Nous envoyons nos jeunes à l'université pour qu'ils deviennent avocats, médecins, ingénieurs et comptables, mais qui forme nos parlementaires et leur enseigne à surveiller le gouvernement? Enfin, il y a le leadership axé sur les résultats. Les belles paroles ne suffisent pas. Il est temps que nous, parlementaires, exigeons des comptes de nos gouvernements et prenions des initiatives pour lutter contre la corruption et faire régner l'honnêteté et l'intégrité dans la gestion des affaires publiques²⁴⁹.

Concernant la question de l'amélioration de la gouvernance locale, que le Comité a déjà abordée au chapitre 2, le Canada a aussi été actif, notamment dans le cadre de projets réalisés par la Fédération canadienne des municipalités (FCM). À titre de président par intérim de la Fédération, Gord Steves a dit au Comité : « Nous gérons actuellement dix programmes en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Le budget annuel des programmes

M. Kingsley a aussi convenu qu'il fallait à long terme enseigner le civisme pour améliorer les processus électoraux. « Si nous adoptons une démarche globale pour favoriser l'instauration et le développement de la démocratie, nous pourrions commencer à nous attaquer en profondeur aux lacunes à combler dans le système électoral ou dans le système éducatif en ce qui concerne les élections, en intervenant au niveau de l'enseignement primaire ou secondaire²⁴² ».

Des élections ne peuvent évidemment pas produire des résultats durables s'il n'y a pas d'assemblée législative à laquelle les candidats peuvent être élus. Robert Miller, président du Centre parlementaire d'Ottawa, a souligné devant le Comité le rôle clé que jouent à cet égard le renforcement des institutions parlementaires et l'appui du Parlement et du gouvernement du Canada. Comme il l'a affirmé devant le Comité, cela suppose une aide canadienne au développement d'une capacité locale à cet égard. Il a dit au sujet du Centre : « Au cours des 15 dernières années, le Centre a progressé pour devenir une organisation canadienne internationale dont le personnel et les bureaux gèrent des programmes de développement parlementaire dans diverses parties du monde. La direction du Centre est de plus en plus prise en main par des gens tels que Bunlen Men, responsable de notre programme au Cambodge, et Rasheed Draman, qui dirige nos programmes en Afrique à partir de notre bureau régional à Accra, au Ghana²⁴³. »

M. Draman, dans une présentation faite dans le cadre du « Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique » le 15 février 2007, a donné un exemple de ce qu'il est possible de faire :

Dans le cadre de notre projet du Fonds canadien [pour l'Afrique²⁴⁴], — le Programme Afrique-Canada de renforcement parlementaire, qui s'appuie sur des réseaux regroupés autour de domaines de politique cernés plus tôt —, nous collaborons avec des instituts politiques et des groupes de la société civile en Afrique afin de concevoir et de réaliser des programmes destinés à renforcer les capacités des comités parlementaires en matière de réduction de la corruption (par des sections nationales du Réseau de parlementaires de lutter contre la corruption — APNAC) et des sections locales de Transparency International. Ces liens se sont révélés très utiles dans un certain nombre de pays²⁴⁵.

M. Draman a ensuite abordé la question de l'égalité des sexes dans le processus politique et la question des budgets parlementaires et de la surveillance financière, soulignant la création en octobre 2006 d'un centre d'apprentissage au sein du bureau ghanéen du Centre parlementaire, qui deviendra au cours des prochaines années un « Centre d'excellence sur la formation parlementaire ». À noter qu'il a souligné le rôle important du Canada comme source d'aide extérieure parce que « le Canada dispose d'un immense capital politique par sa réputation dans le monde. Contrairement à d'autres donateurs, il n'a aucun « **bagage** ». Les Canadiens sont accueillis chaleureusement, où qu'ils aillent. Nous devons « dépenser » ce capital pour changer quelque chose dans le monde en nous montrant novateurs, réceptifs et, surtout, en prenant des risques²⁴⁶.

Pour donner au Comité un exemple précis de l'expertise pratique du Canada en matière d'éducation judiciaire, Kathleen Mahoney, professeure de droit à l'Université de Calgary et ex-présidente du conseil d'administration de Droits et Démocratie, a décrit un projet de renforcement du système judiciaire au Vietnam, de 12 millions de dollars, pour lequel elle a été nommée directrice canadienne :

Ce que nous faisons là-bas, c'est vraiment de faire un pas à la fois. Il s'agit d'un projet de cinq ans et, à l'heure actuelle, une période d'évaluation s'impose. J'ai apporté notre plan de travail global, qui comporte de très nombreux résultats au cours des cinq années, tout, depuis des banques d'examen jusqu'aux codes de conduite, en passant par les manuels sur les questions de fond, les techniques pédagogiques et le développement des programmes pour les séminaires sur les droits de la personne, la participation à la société civile, les techniques pour aider les juges à comprendre les minorités ethniques, leurs valeurs et leurs cultures, etc. Alors, il y a toute une gamme d'activités et de projets, et de résultats, qui se dérouleront au cours des cinq prochaines années.

Un des problèmes dans ce domaine jusqu'ici, c'est qu'une bonne partie de l'éducation judiciaire a été très épisodique. Vous allez assister à une conférence pendant trois jours dans un pays quelconque en Afrique et lorsque vous repartez, vous avez le sentiment que tout va changer. Ce n'est pas ainsi que cela fonctionne. C'est comme chaque fois que l'on éduque quelqu'un : vous commencez par un programme et vous avez des progrès, vous avez des évaluations et vous avez des jalons que vous essayez de franchir. Alors, je pense que nous sommes maintenant rendus à une époque où nous avons une approche beaucoup plus raffinée face à ces questions.

Je pense que nous voyons que les pays qui reçoivent l'aide sont beaucoup plus conscients de l'importance déterminante du système judiciaire, non pas seulement pour dispenser la justice dans les tribunaux, mais pour développer la confiance du public dans la démocratie. Ils voient que le système judiciaire est un des bras de la démocratie qui doit être développé en même temps que les structures de gouvernance.²⁴⁰

En matière d'élections, nous avons déjà souligné au chapitre 4 le travail, reconnu dans le monde, qu'a accompli Elections Canada dans près d'une centaine de pays depuis 1990. Jean-Pierre Kingsley, ancien directeur général des élections, a donné plus de précisions sur le sujet dans son témoignage devant le Comité :

Nos activités varient de l'envoi d'un seul expert pour gérer un élément du processus électoral à la formation d'équipes pluriannuelles et multinationales pour venir en aide et entreprendre des analyses approfondies et continues, à la mise en œuvre d'une observation et d'un accompagnement englobant tous les secteurs du processus électoral. Ces initiatives nous ont fourni l'expérience s'étant avérée instrumentale dans l'évolution d'une démarche unique pour l'aide électorale internationale. Notre démarche est une méthode accompagnatrice — ce que explique mon utilisation du mot « accompagnement » — pour les organismes de gestion électorale avant, pendant, et après les élections, et une méthode d'aide pour leur permettre d'élaborer et renforcer leurs cadres de travail institutionnels, leurs aptitudes et leur autonomie ou l'indépendance, lesquels constituent des composantes de base capitales pour le développement démocratique électoral.

Cette démarche est un modèle élastique permettant un apprentissage mutuel.²⁴¹

Le Canada peut maintenant adopter une approche proactive pour ce qui touche les opérations policières internationales, la collaboration avec d'autres organismes gouvernementaux visant à entreprendre une démarche pangouvernementale, la détermination de secteurs d'intérêts stratégiques et le perfectionnement d'employés possédant la compétence nécessaire pour relever le défi qui consiste à œuvrer dans ces milieux. Cela signifie que la GRC et les organismes policiers partenaires doivent aménager un cadre de policiers experts prêts à collaborer à des opérations de paix à l'étranger. La constitution d'un ensemble de compétences peut permettre d'apparier des spécialistes avec des missions particulières en fonction de leurs talents. Ainsi, ces hommes et ces femmes pourront être déployés plus rapidement que dans le passé et, ce qui est peut-être le plus important, les déploiements vont permettre de réduire la portée des moyens d'action des forces policières nationales de notre agence et de ses partenaires. [...] Grâce à ses efforts à l'étranger, la police canadienne exporte sa culture, ses valeurs ainsi qu'un modèle établi de maintien de l'ordre démocratique.²³⁴

M. Souccar a aussi mentionné des leçons tirées de l'expérience, à savoir que le développement soutenu exige une planification de nos engagements à long terme et « [...] qu'une réforme fructueuse du secteur de la sécurité nécessite des stratégies qui visent le développement égal des capacités relatives à la justice, à la police et aux services correctionnels²³⁵ ». Le Comité a fait allusion à ce point dans son rapport sur Haïti de décembre 2006²³⁶.

L'Association du Barreau canadien (ABC), dans le témoignage et le mémoire qu'elle a présentés au Comité, a indiqué que son Comité de développement international « a réalisé des projets de réforme législative et judiciaire et veillé au renforcement des capacités dans 29 pays de l'Asie, de l'Afrique, de l'Europe centrale et des Caraïbes²³⁷ ». En recommandant que le Canada engage tous les éléments du système judiciaire dans la promotion de la règle de droit, l'ABC a soutenu que le Canada devrait procéder de manière prudente et critique selon les meilleures pratiques fondées, notamment, sur le sentiment d'appartenance et l'engagement locaux, faisant remarquer qu'il est impossible de transplanter un système judiciaire d'un pays à l'autre et que « Il semble néanmoins que la majorité de l'aide fournie au système judiciaire vise les cours suprêmes, les ministères de la Justice et d'autres institutions qui n'ont que très peu d'influence, voire aucune, sur la vie des pauvres et des défavorisés²³⁸ ». Néanmoins, l'ABC a conclu que le Canada peut contribuer positivement à la tâche :

Le Canada a à la fois l'expertise et l'expérience nécessaire pour assumer un rôle accru dans la promotion de la démocratie et le renforcement du principe de la primauté du droit à l'étranger. [...] Sur la scène internationale, le système judiciaire bilingue du Canada (common law et droit civil) est tenu en haute estime, et les juristes du pays sont respectés. L'expérience du Canada des processus participatifs de la réforme de la justice civile et criminelle, des enjeux sur l'enregistrement des terres et des titres ancestraux, et les enjeux liés à la justice réparatrice sont tous des exemples de l'expertise que nous pouvons partager avec le monde. En outre, le Canada a démontré sa capacité de travailler efficacement dans un domaine qui nécessite une grande sensibilité politique et culturelle. Bref, riche de tous ces actifs, le Canada peut et devrait faire plus.²³⁹

la culture locale, ce qui n'est pas à la portée de ceux d'entre nous qui sont nés et qui ont été élevés au Canada. Nos Canadiens d'origine afghane ont donc eu un grand succès. Le gouvernement afghan les a recrutés directement à partir de notre répertoire, de même que la Défense nationale, les Affaires étrangères et toute une série d'organismes internationaux²³¹.

Pour le Comité, un point reste à éclaircir : comment faire le lien entre l'expérience reconnue de CANADEM et le nouveau « mécanisme de déploiement du développement démocratique » (DDD) établi sous la direction du Bureau de la gouvernance démocratique, lequel a succédé au Corps canadien de l'ACDI, comme nous l'avons décrit au chapitre 4. Selon une description que l'ACDI a communiquée au Comité en janvier 2007, CANADEM pourra présenter des soumissions au DDD. L'appel d'offres semblait toujours en cours lorsque le président de l'ACDI, Robert Greenhill, a comparu devant le Comité en mars 2007. Comme il l'a dit au Comité, le DDD —

[...] permettra à l'ACDI de recruter et de déployer des spécialistes de la gouvernance démocratique parmi les meilleurs, et de répondre ainsi rapidement à d'urgents besoins sur le terrain.

Pour le moment, si l'ACDI ou un autre ministère constate qu'un pays a besoin de certains experts... si un pays vient nous demander de l'aide pour réformer son bureau du vérificateur général, par exemple, ou pour apporter une amélioration dans tel ou tel domaine, il peut être long et compliqué de recruter et de déployer les experts canadiens requis. Grâce au mécanisme de déploiement du développement démocratique, nous travaillerons en collaboration avec un partenaire canadien — et nous avons déjà fait un appel de propositions à cet effet — pour pouvoir recruter rapidement et fournir les meilleurs experts canadiens dans les différents domaines de la gouvernance démocratique²³².

Dans la Partie III de son budget des dépenses publié le 30 mars 2007, l'ACDI décrit le DDD comme suit : « Cette initiative engagera des experts canadiens en matière de régie démocratique et les enverra dans les pays en développement, en réponse aux demandes des directions générales de programmes géographiques de l'ACDI, pour les aider dans l'élaboration de leurs stratégies de développement. Le DDD aidera ces pays à atteindre leurs objectifs en ce qui concerne les quatre éléments de la régie démocratique, ainsi qu'en matière de prévention des conflits et de maintien de la paix²³³. » Selon l'information communiquée au personnel du Comité par M. Larose-Edwards le 2 avril 2007, CANADEM n'a pas obtenu le contrat de DDD. Ce qui préoccupe surtout le Comité, c'est que ce nouveau mécanisme de l'ACDI soit bien harmonisé avec ce que fait déjà CANADEM d'une manière indépendante et à faible coût.

La formation policière, la réforme judiciaire, les élections, le renforcement du Parlement, la lutte contre la corruption et la gouvernance locale sont parmi les secteurs particuliers de développement démocratique que les témoins ont qualifiés de domaines d'expertise et de compétence du Canada. Raf Souccar, commissaire adjoint, Opérations fédérales et internationales, GRC, a fait part au Comité de contributions au Kosovo, en Jordanie, en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine, en Côte d'Ivoire, à Haïti et en Sierra Leone :

terme —, les témoins d'ici et d'ailleurs qui ont comparu devant le Comité ont convenu en général qu'une plus grande participation du Canada dans ces domaines est souhaitée et que le Canada peut offrir des avantages comparatifs dans le dur effort à long terme que constitue l'aide à la démocratie sur la scène internationale. Jennifer Welsh, que le Comité a rencontrée à Londres en octobre 2006, conclut dans un ouvrage à paraître que, malgré tous les dangers et les risques inhérents que comporte un tel travail — souligné par Ian Smillie dans son témoignage devant le Comité²²⁶ —, « la bonne gouvernance a été reconnue comme un domaine où l'expérience canadienne, combinée à sa réputation de « donateur impartial », confère au pays un avantage comparatif par rapport aux autres intervenants²²⁷ ».

George Perlin, indiquant que le Canada pourrait prendre les devants et « mettre sur pied un programme de formation pour les intervenants ou pour les gens qui veulent faire carrière dans ce domaine, dans la prestation de l'aide à la démocratie », a ajouté : « Nous sommes souvent perçus comme étant plus sensibles à la situation particulière des pays bénéficiaires, plus ouverts à la participation des organismes locaux, plus prêts à écouter leurs conseils et plus inclusifs dans nos relations avec nos partenaires²²⁸. » On pourrait aussi mentionner le succès de CANADEM, « la réserve civile du Canada », une ONG à but non lucratif âgée de 10 ans, financée par le gouvernement, mais dont le budget est modique, qui a regroupé 8 000 Canadiens qualifiés pour leur confier des missions à l'étranger et les a répartis en plusieurs divisions en fonction de différents types de déploiements civils. Le directeur général, Paul Larose-Edwards, a dit au Comité : « Allons-nous nous améliorer? Oui, car les Canadiens seront de plus en plus nombreux à s'inscrire à notre répertoire. Je prédis qu'il y aura de 25 000 à 35 000 personnes sur nos listes d'ici 10 ans et nous allons donc continuer à nous arranger pour que cela ne coûte pas trop cher²²⁹. »

M. Larose-Edwards a souligné que l'expansion de CANADEM n'a pas pour objet de créer des emplois pour les Canadiens, mais de trouver des gens ayant les compétences nécessaires pour développer des capacités locales dans les pays récipiendaires. Comme il l'a indiqué, « Nous préférons sélectionner et envoyer le genre de personnes [...] qui ne cherchent pas à s'incruster éternellement. Elles doivent chercher à développer les capacités locales²³⁰ ». Il a décrit comment les compétences d'experts spécialisés et de

Pour ce qui est de l'Afghanistan, nous envoyons des gens là-bas depuis près de cinq ans, en plus de sélectionner des experts pour des activités en Afghanistan. Nous y avons déployé des experts de la police et quelques experts des tribunaux. La Défense nationale fait également appel à nos services pour recruter ce qu'elle appelle des interprètes culturels. Il s'agit de Canadiens d'origine afghane. Nous avons un répertoire de 200 Canadiens d'origine afghane que nous avons sélectionnés. La Défense nationale s'adresse donc à nous pour recruter les personnes qui sont déployées aux côtés des troupes canadiennes et qui jouent là un rôle clé.

En fait, cela fait suite à notre intention de faire davantage appel, compte tenu de nos ressources limitées, à ces néo-Canadiens en les renvoyant dans leur pays d'origine, non pas en tant qu'Afghans ou Congolais, mais en tant que Canadiens qui connaissent bien

Nous devons être en mesure de fournir les ressources nécessaires pour habiliter les partenaires, le plus souvent sous la forme de mentors, d'information, de compétences, de connaissances ou de mesures de facilitation. Trop souvent, nous remplaçons ces formes d'aide par de l'argent et nous sommes déçus des résultats.

Les valeurs que nous apportons comme Canadiens sont universelles, bienvenues et utiles. Nos institutions adhèrent aux principes du respect, de la compassion, de l'inclusion, de l'équité et de l'honnêteté.

Malgré que nous sommes frustrés par plusieurs de nos institutions, elles font l'envie de plusieurs et sont des exemples pour d'autres. Notre système judiciaire, notre service public, les partis politiques, les systèmes électoraux, la Loi sur les langues officielles, la liberté des médias, les relations intergouvernementales et surtout, notre constitution, font que le Canada est envié et honoré à travers le monde [...]. Dans ce domaine [du développement démocratique] peu de donateurs peuvent fournir à nos partenaires les compétences et l'expérience que possède le Canada, ce qui justifie que le Canada devrait en faire sa priorité.

Ross Reid, ancien député progressiste-conservateur²²²
et ancien sous-ministre de Terre-Neuve-et-Labrador

Le Canada s'engouffrait souvent de projeter en général une bonne image à l'étranger et d'exercer une influence et un rôle distinctif dans les relations internationales. En effet, le MAECI a tenu récemment une tribune publique en ligne (du 22 janvier au 30 mars), intitulée « Une approche canadienne pour promouvoir la démocratie »²²³. Notre premier témoin, le ministre des Affaires étrangères Peter Mackay, a affirmé :

[...] Le Canada jouit d'une crédibilité unique face à bon nombre de défis aujourd'hui associés à la promotion de la démocratie, et cette crédibilité lui offre des possibilités tout aussi uniques. Il y a, dans le contexte global plus vaste, énormément de bonne volonté, et il peut être très délicat de faire appel à des étrangers pour mettre en place des réformes démocratiques. Par conséquent, la réputation d'impartialité du Canada lui confère des avantages certains. Nous n'avons jamais été une puissance coloniale. Nous n'avons pas les ambitions d'une grande puissance. Nos motifs ne sont pas suspects et nous n'avons pas de buts cachés. De plus, comme je l'ai dit, les Canadiens jouissent d'une immense réputation de bonne volonté. C'est en partie grâce à nos activités de promotion, mais surtout à cause de notre soutien actif des valeurs démocratiques²²⁴.

Le ministre a poursuivi en soulignant la profondeur de l'expérience et de l'expertise institutionnelles et individuelles que le Canada offre aux démocraties émergentes et la capacité d'accommoder la diversité : « comme [les Canadiens] sont particulièrement sensibles aux contextes sociaux et culturels difficiles, ils sont d'autant plus en mesure de fournir leur aide »²²⁵. Les qualités des approches canadiennes ont été reconnues dans différents domaines du développement démocratique : assistance électorale, formation policière, éducation en matière de démocratie, promotion des droits de la personne et de la primauté du droit, réforme de la gouvernance et soutien à la société civile.

Même si la caractérisation du rôle du Canada est marquée par un certain idéalisme optimiste — la preuve résidera comme toujours dans la pratique et les résultats à long

CHAPITRE 5 ÉVALUATION DES CAPACITÉS ET DES AVANTAGES COMPARATIFS POTENTIELS DU CANADA EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

Il est clair que le Canada possède un savoir-faire reconnu pour la promotion de certains grands principes de la gouvernance démocratique, et que la démocratie canadienne elle-même a des qualités uniques (promotion de la tolérance et quête d'une identité commune qui concilie les grandes différences culturelles, linguistiques et régionales). Notre expertise « spécialisée » pourrait donc fort bien nous conférer l'autorité nécessaire pour avoir notre mot à dire sur la scène internationale. L'idée que l'on a du Canada pourrait aussi, dans certains endroits et à certains moments, faire de lui un partenaire de confiance pour obtenir une assistance dont la nature pourrait être délicate et hautement politique. Cet aspect pourrait être davantage exploité si l'on adoptait une démarche et un style largement axé sur la demande, à savoir que les organismes canadiens cherchent, pour l'essentiel, à faciliter les processus de réforme et à aider les acteurs locaux à réaliser leurs propres programmes de changement démocratique.

Document de travail préparé sous
les auspices du Conseil de la démocratie²¹⁹

L'approche canadienne contient deux éléments clés. Tout d'abord, au cours des 20 dernières années, nous avons procédé à un regroupement institutionnel fort [...] Deuxièmement, au cours des années, nous avons adopté une philosophie de coopération. Les Canadiens ont adopté une démarche claire et unique qui est appréciée par un bon nombre de nos partenaires. Nous épaulons les initiatives des personnes qui ont à cœur d'améliorer les institutions et les pratiques démocratiques de leur pays, et ce, sans tenter d'imposer notre façon de faire. Nous partageons notre vaste expérience acquise grâce aux efforts continuellement déployés pour renforcer notre propre système démocratique tout en reconnaissant nos réussites et nos échecs. Enfin, préférant des résultats concrets à la rhétorique, nous limitons le plus possible les considérations idéologiques. Mais surtout, nous croyons que le développement démocratique se doit d'être une pratique démocratique entre pairs.

Robert Miller, président, Le Centre parlementaire²²⁰

[...] il faut aussi affronter l'attitude, de plus en plus répandue à certains endroits du monde, selon laquelle la démocratie n'apporte pas d'améliorations à la qualité de vie des gens. Les progrès s'accompagnent de leur lot de revers, mais il ne faut pas abandonner.

À mon avis, la démocratie reste la seule solution pour l'humanité. C'est tout le processus du développement démocratique et tout le système qu'il faut appuyer, mais toujours dans le respect des valeurs, de l'histoire et de la culture du pays. **C'est d'ailleurs ce qui constitue notre marque de commerce sur la scène internationale** [...]

Jean-Pierre Kingsley, ex-directeur général des élections²²¹

- 197 Pour un survol de la première décennie de l'IDEA, voir *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*, International IDEA, Stockholm, 2005.
- 198 Andrew Ellis, Paul Guerin et Aymen Ayoub, « *Effective Electoral Assistance: Moving from Event-based Support to Process Support, Conference report and conclusions* », IDEA, Stockholm, 2006.
- 199 Pour une analyse générale, voir Edward Newman et Roland Rich, dir., *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*, United Nations University Press, Tokyo, New York, Paris, 2004. Du PNUD, voir également, PNUD, *Rapport sur le développement humain 2002: Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, Oxford University Press, New York, 2002.
- 200 Comptes publics du Canada 2005-2006, p. 90.
- 201 À sa création en 1968, le Centre parlementaire s'est vu confier un mandat avant tout national. Cependant, depuis les années 1990, il participe de plus en plus à des activités d'aide à la démocratie à l'échelle internationale. Il collabore avec des parlements du monde entier pour renforcer la surveillance des comités et le processus législatif, accroître la capacité des secrétariats parlementaires, mettre en place des systèmes de rendement et de rapports parlementaires, et rendre la gouvernance plus transparente et plus responsable. Le Centre a reçu plus de 5,8 millions de dollars en subventions gouvernementales en 2005-2006.
- 202 Gouvernement du Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – survol*. Énoncé de politique internationale du Canada, avril 2005, p. 32.
- 203 La note d'information sur le Conseil de la démocratie a été distribuée à la conférence organisée sous les auspices du Conseil de la démocratie, « Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique », 15 février 2007.
- 204 Note d'information du MAECI, avril 2006, op. cit.
- 205 ACDI, Rapport sur les plans et les priorités de 2005-2006 - Partie III du Budget des dépenses, p. 20.
- 206 Note d'information soumise au Comité de la part du président de l'ACDI, Robert Greenhill, et *Rapport sur les plans et les priorités de 2006-2007 de l'ACDI – Partie III du Budget des dépenses*, p. 16.
- 207 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 1.
- 208 *Témoignages*, réunion 43, 1^{er} mars 2007.
- 209 Rapport ministériel sur le rendement de 2005-2006 de l'ACDI, p. 11.
- 210 *Témoignages*, réunion 39, 1^{er} février 2007, p. 13.
- 211 *Rapport sur les plans et les priorités de 2007-2008 de l'ACDI – Partie III du Budget des dépenses*, p. 18-19, http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0708/CIDA-ACDI/cida-acdi01_f.asp#s1.
- 212 Selon le témoignage du président de l'ACDI, Robert Greenhill, le Corps canadien « était doté d'un vaste mandat qui ne se résument pas seulement à la bonne gouvernance. Il avait aussi pour mission de mobiliser les jeunes et de susciter l'engagement du public ». *Témoignages*, réunion 43, 1^{er} mars 2007, p. 10.
- 213 *Ibid*, p. 12.
- 214 *Ibid*, p. 13.
- 215 *Ibid*, p. 11.
- 216 Rapport sur les plans et les priorités 2007-2008 de l'ACDI, p. 5.
- 217 *Ibid*, p. 47.
- 218 Robert Herman et Theodore Piccone, dir., *Defending Democracy: A Global Survey of Foreign Policy Trends 1992-2002*, Democracy Coalition Project, Washington D.C., 2002, http://www.soros.org/newstroom/news/defendingdemocracy_20021031. Il a été question de cette étude au chapitre 2.

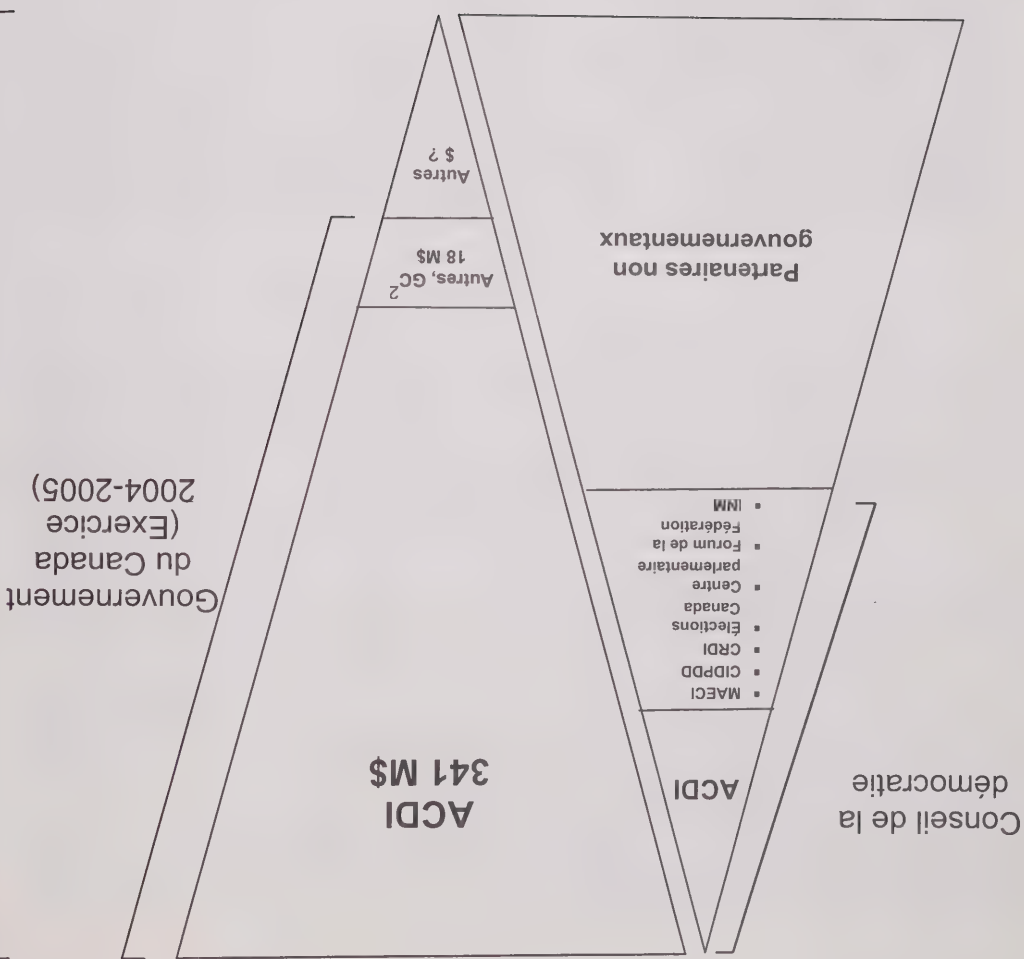
- 176 Pour une description plus complète de l'évolution de l'aide canadienne au développement démocratique, voir Gerald Schmitz, « *The Role of International Democracy Promotion in Canada's Foreign Policy* », *Enjeux publics IRPP*, vol. 5, n° 10, novembre 2004, <http://www.irpp.org>.
- 177 Pour un compte rendu détaillé de la création du NED et de l'évolution des efforts des États-Unis pour promouvoir la démocratie, voir Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, 1999, p. 29-40.
- 178 Le Comité a rencontré des hauts représentants du NED, du NDI et de l'IRI à Washington D.C. le 5 février 2007. Le NDI dispose d'un budget annuel de 120 millions de dollars américains et compte 60 bureaux dans le monde. L'IRI a un budget annuel de 80 millions de dollars américains et 48 bureaux à l'étranger. Les sites Web de ces entités contiennent davantage de renseignements.
- 179 *Report of the Special Rapporteurs*, Ottawa, s.d. p. 25. [traduction]
- 180 *Ibid.*, p. 27 et suivantes. [traduction]
- 181 *Ibid.*, p. 24-25. [traduction]
- 182 La Charte internationale des droits de l'homme comprend la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies et ses instruments juridiques, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
- 183 Selon des renseignements de Droits et Démocratie reçus en mars 2007, 4,873 millions de dollars proviennent du MAECI et une contribution additionnelle de 3,930 millions de dollars vient de l'ACDI; cette contribution n'a été fixée qu'en janvier 2007 (elle ne figure donc pas dans le Budget des dépenses 2006-2007 de l'ACDI). Lorsque le président de Droits et Démocratie a témoigné devant le Comité au sujet d'Haïti, il a indiqué que les crédits parlementaires actuels s'élevaient à 7,3 millions de dollars et il a mentionné que l'organisation obtenait aussi des fonds d'autres sources, ce qui lui donnait un budget annuel « légèrement inférieur à 10 millions de dollars ». *Témoignages*, réunion 14, 21 juin 2006, p. 9.
- 184 Pour un complément d'information et une analyse sur rôle du Centre, se reporter à Nancy Thede, « Human Rights and Democracy: Issues for Canadian Policy in Democracy Promotion », *Enjeux publics IRPP*, vol. 5, n° 3, mai 2005.
- 185 Ed Broadbent a été remplacé par Warren Allmand, qui a occupé le poste de 1997 à 2002, année où l'actuel président, Jean-Louis Roy, est entrée en fonction. Pour leurs témoignages, voir *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006; *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2007; *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006.
- 186 Le Comité a tenu une séance sur le dernier examen quinquennal à la fin de 2004. Voir 38^e législature, 1^{re} session, *Témoignages*, réunion 17, 15 décembre 2004.
- 187 Pour en savoir plus sur le rôle d'Élections Canada à Haïti : *Témoignages*, réunion 5, 30 mai 2006; pour en apprendre plus sur le développement démocratique : *Témoignages*, réunion 26, 1^{er} novembre 2006.
- 188 « *Élections Canada sur la scène mondiale : l'expérience au service des nouvelles démocraties* », <http://www.elections.ca/content.asp?section=gen&document=ec90770&dir=bkg&lang=f&textonly=false>.
- 189 MAECI, « Soutenir de jeunes démocraties fragiles, renforcer les institutions démocratiques », note d'information, avril 2006.
- 190 *Témoignages*, réunion 26, 1^{er} novembre 2006, p. 11.
- 191 *Ibid.*
- 192 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 11.
- 193 Gerald Schmitz et David Gillies, « Le défi du développement démocratique : Comment entretenir la démocratisation dans les sociétés en développement », Institut Nord-Sud, Ottawa, 1992, p. xvii.
- 194 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006, p. 12.
- 195 Andrew Cooper et Thomas Legler, *Intervention without Intervening: The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
- 196 Trente ans auparavant, le premier ministre John Diefenbaker avait joué un rôle important dans le débat qui a entraîné le départ de l'Afrique du Sud du Commonwealth en 1961. [traduction]

1. Liste restreinte des partenaires canadiens de l'ACDI dans ce secteur :

Fondation Aga Khan Canada
 Equitas – Centre international d'éducation aux droits humains
 Fédération canadienne des municipalités
 Institute for Media, Policy and Civil Society
 Institut d'administration publique du Canada
 Institut sur la gouvernance
 Inter Pares
 Centre international pour la réforme du droit pénal
 Centre Pearson pour le maintien de la paix
 Université Queens
 Aide à l'enfance - Canada
 TecsuIt Inc
 Université de Montréal
 Université de l'Alberta – Programmes
 Université d'Ottawa
 Entraide universitaire mondiale du Canada
 Développement et Paix
 Les Associés de recherche Ekos
 2. Autres ministères et organismes créés par une loi du gouvernement du Canada (GC) :

Auditor General of Canada
 Canadian Human Rights Commission
 Department of National Defence
 Elections Canada
 Foreign Affairs and International Trade
 International Centre for Human Rights and
 International Development Research Centre
 Justice Canada
 PWGSC – Consulting & Audit
 Radio Canada International
 Royal Canadian Mounted Police
 Social Development Canada
 Statistics Canada

ACTEURS



ANNEXE DU CHAPITRE 4

ACTEURS CANADIENS ET DÉPENSES D'APD

BILATÉRALE DANS LE SECTEUR

« GOUVERNEMENT ET SOCIÉTÉ CIVILE »

Interviennent dans la contribution du Canada au développement démocratique à l'échelle internationale des dizaines d'organismes et des centaines, voire des milliers de Canadiens qui travaillent pour des ministères d'État, des ONG et des institutions internationales. Les grands acteurs dans le secteur sont ceux qui composent le Conseil de la démocratie, des ministères et des organismes autonomes importants. À cause de problèmes de définition, il est impossible de calculer le montant global dépensé dans ce secteur, mais l'essentiel de ce montant vient de l'État, plus précisément de l'ACDI. Les derniers chiffres comparatifs fournis sont ceux de 2004-2005 et sont représentés schématiquement ci-dessous¹. Selon le rapport de décembre 2006 de l'ACDI sur l'APD au secteur « gouvernement et société civile », l'ACDI a dépensé quelque 95 % de l'aide bilatérale du gouvernement du Canada, soit 341 sur 359 millions de dollars, dans ce secteur au cours de l'exercice financier 2004-2005.

L'ACDI est sans doute la plus grande source de financement pour tous les autres organismes canadiens qui œuvrent dans ce secteur. Un petit montant inconnu vient de sources autres que le gouvernement du Canada. Ainsi, le Centre parlementaire a reçu de l'ACDI quelque 5,4 millions de dollars sur les 6 millions qu'il a dépensés dans le secteur en 2006. Il a aussi reçu près de 500 000 \$ la même année de l'Institut de la Banque mondiale, du PNUD, de l'Agence autrichienne de développement et de l'Agence danoise de développement international. De plus, en raison des contributions « en nature » comme les dons en temps, la Fédération canadienne des municipalités a indiqué au Comité que même si elle avait reçu quelque 12 millions de dollars de l'ACDI, elle évaluait à quelque 20 millions de dollars la valeur réelle du travail effectué dans ce secteur².

¹ Source : ACDI, *Rapport statistique sur l'aide publique au développement - Année financière 2004-2005*, Tableau L, selon l'information reçue de l'ACDI le 13 avril 2007.

² *Témoignages*, réunion 4, 27 février 2007, p. 17.

international ou pour avoir eu un effet cumulatif. Le Canada n'est pas considéré comme un intervenant important, même par ceux qui admirent son approche. Par exemple, Thomas Mellia, de la Walsh School of Foreign Service, Université Georgetown, et directeur adjoint de Freedom House, a fait état au Comité (réunion de Washington, D.C., 6 février 2007) de sa participation à l'ouvrage intitulé *Defending Democracy*, datant de 2002, qui fait l'éloge de l'approche du Canada en ce qui concerne le soutien à la démocratisation²¹⁸. Il a ensuite déclaré au Comité qu'il y a « probablement plus de Canadiens qui travaillent dans des organisations américaines et internationales — à des activités de soutien à la démocratie — que de Canadiens dans les organisations canadiennes ». Parmi celles-ci, « la mieux connue est probablement Elections Canada ». Droits et Démocratie « n'a pas été vraiment visible ».

Le Comité traitera davantage des mesures à prendre pour aller de l'avant dans la partie III du présent rapport, surtout aux chapitres 6 et 7, où il sera question des nouvelles orientations du Canada en matière de politique et de financement. À ce point-ci, il croit nécessaire, ne serait-ce qu'à des fins de transparence et de responsabilité, de disposer de données de référence plus claires et plus précises pour ce qui est des ressources que le Canada consacre déjà à l'aide au développement démocratique.

Recommandation 5

L'évaluation indépendante de tous les fonds publics canadiens actuellement consacrés au développement démocratique, que le Comité a proposée à la recommandation 3, devrait produire un portrait complet des activités, des intervenants et des objectifs, selon une conception commune de ce qu'est l'aide au développement démocratique, tableau qui doit être étudié dans le cadre plus vaste de la politique du Canada en matière d'aide au développement.

En outre, le Rapport sur les plans et les priorités 2007-2008 de l'ACDI — Partie III du Budget des dépenses, rendu public le 30 mars 2007, décrit les vastes plans prévus pour ce Bureau :

Le Bureau met de l'avant une approche pangouvernementale en concluant des ententes-cadres avec Statistique Canada et le Bureau du vérificateur général du Canada. Il a également établi des mécanismes qui favorisent une plus grande cohérence entre organisations canadiennes et internationales lorsque le Canada envoie des observateurs électoraux participer à des missions à l'étranger.

Par le biais de son soutien à certaines institutions telles que la Banque mondiale, le BGD renforce la capacité des bureaux nationaux de la statistique et des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans de nombreux pays en développement. Il prête également assistance au Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans son initiative de mesure des droits de la personne et à l'Université Carleton dans son projet d'indicateurs-pays pour la politique étrangère. Ces deux séries d'indicateurs fournissent, en temps opportun, des indicateurs précis et efficaces sur la gouvernance qui permettent d'évaluer les programmes. De plus, le BGD travaille à mettre en place des réseaux du savoir sur la gouvernance démocratique qui renforcent la collaboration, les échanges et la coordination entre les spécialistes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'ACDI.¹⁶

On peut lire ailleurs dans ce document budgétaire que le BDG financera aussi :

Le « *Democratic Governance Fellows Program* » (*Programme des Canadiens pour la règle démocratique*) : Ce programme (1) met au point des réflexions d'avant-garde sur les questions et les problèmes relatifs à la règle démocratique et aux approches innovatrices pour la mise au point de pratiques efficaces; (2) établit des liens de partenariat entre les agents de l'ACDI et les experts les plus importants en développement ou en transition et des institutions travaillant à promouvoir la règle démocratique; (3) fournit l'avis d'experts en matière de règle démocratique dans le cadre des évaluations, du fonctionnement ou du développement des programmes de l'ACDI dans divers pays.²¹⁷

Bref, le gouvernement canadien finance actuellement une myriade de projets et de programmes d'aide à la démocratie, directement et indirectement, par l'entremise de ministères et d'organismes du gouvernement canadien (principalement l'ACDI), d'organisations non gouvernementales canadiennes, d'institutions indépendantes et d'institutions multilatérales. En fait, l'ACDI indique dans le mémoire qu'elle a remis au Comité en octobre 2006, « L'ACDI et la gouvernance démocratique », que « [l']ACDI collabore avec plus d'une centaine de partenaires », principalement des ministères et des organisations canadiennes. Le Comité a tenté, dans une annexe du présent chapitre, de faire un survol des principaux acteurs du secteur de l'aide canadienne à la démocratie en ce qui concerne les dépenses d'APD bilatérale.

Malgré ces activités et ce financement variable, des témoins et d'autres observateurs ont fait valoir que l'aide canadienne au développement démocratique demeure trop modeste, trop vague et trop fragmentée pour être visible sur le plan

catégorie « gouvernance démocratique et intervention d'urgence ». Les 900 millions de dollars indiqués représentent le montant total alloué à cette catégorie, qui est très vaste puisqu'elle comprend la liberté et la démocratie; les institutions publiques; les droits de la personne; la primauté du droit; la prévention des conflits; l'aide humanitaire; la consolidation de la paix. Plusieurs autres graphiques de ce document de janvier 2007 de l'ACDI indiquent que la « gouvernance démocratique » représente 21 p. 100 des dépenses de l'ACDI consacrées à l'aide. Ce montant se répartit comme suit : 46 p. 100 pour la liberté et la démocratie; 38 p. 100 pour les institutions publiques et la lutte contre la corruption; 8 p. 100 pour les droits de la personne; 7 p. 100 pour la primauté du droit.

Si on reporte ce 21 p. 100 à l'exercice 2007-2008 — au cours duquel l'ACDI recevra 3,049 milliards de dollars selon la Partie II du Budget des dépenses publiée le 27 février 2007, l'ACDI consacrerait alors 640,329 millions de dollars à la « gouvernance démocratique » définie de façon générale dans cet exercice financier. Par contre, la Partie III du Budget des dépenses de l'ACDI publiée le 30 mars 2007 ne donne pas de montant global pour les dépenses liées à la gouvernance démocratique, mais on peut y lire que « la gouvernance démocratique sera intégrée à titre de secteur prioritaire à tous les principaux programmes-pays. Au cours de la période de planification, nous prévoyons que 23 pour cent de la programmation des pays de concentration [le montant prévu est de 826,2 millions de dollars] fera un apport à la gouvernance démocratique »²¹¹.

À cela s'ajoute le fait que l'ACDI a remplacé le Corps canadien par le Bureau de la gouvernance démocratique (BGD) le 30 octobre 2006²¹². Le président de l'ACDI, Robert Greenhill, a déclaré au Comité que le Bureau dispose d'un mécanisme de déploiement du développement démocratique, « une initiative de plusieurs millions de dollars, [qui] permettra à l'ACDI de recruter et de déployer des spécialistes de la gouvernance démocratique parmi les meilleurs, et de répondre ainsi rapidement à d'urgents besoins sur le terrain »²¹³. Dans son témoignage de mars 2007, M. Greenhill a ajouté que le Bureau avait un budget de 40 millions de dollars « pour cette année », et que « le Bureau de la gouvernance démocratique a bien l'intention non pas de redistribuer les fonds, mais d'ajouter des fonds supplémentaires aux grosses sommes d'argent que nous investissons déjà dans l'ACDI et dans l'ensemble du gouvernement pour la gouvernance démocratique »²¹⁴.

Selon M. Greenhill, le Bureau de la gouvernance démocratique doit aussi jouer un rôle pour combler le déficit dans les connaissances dont le Comité a parlé au chapitre 2 :

Dans une optique d'apprentissage collaborative, le Bureau a uni ses forces et celles du Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, ou CIGI, à Waterloo, pour créer un portail d'échange des connaissances à l'intention de tous les intervenants engagés dans la gouvernance démocratique. Ce village de la gouvernance virtuelle attirera l'attention de la communauté internationale sur le bassin de connaissances, d'expertise et de leadership du Canada en matière de promotion de la gouvernance démocratique. Il améliorera la capacité des décideurs et des programmes fondés sur les preuves, et facilitera l'intégration de ces connaissances et des pratiques innovatrices et efficaces.²¹⁵

Canada destinée à la promotion de la démocratie. Entre 1999 et 2004, le financement relatif à la bonne gouvernance représentait environ 20 p. 100, soit plus de 380 millions de dollars, des versements annuels globaux effectués par l'ACDI²⁰⁴. » La Partie III du Budget des dépenses de 2005-2006 de l'ACDI — *Rapport sur les plans et les priorités* définit comme suit la gouvernance qui est au nombre des priorités de l'agence : « Favoriser la réforme du secteur public et le respect de la primauté du droit; établir des institutions et des processus démocratiques qui représentent et mobilisent tous les membres de la société; soutenir une meilleure promotion et protection des droits de la personne, que ce soit les hommes, les femmes, les garçons ou les filles, par les institutions, les gouvernements et les organisations de la société civile; mieux centrer l'attention sur la prévention des conflits, le processus de réconciliation après ceux-ci, la consolidation de la paix et la sécurité²⁰⁵. »

Dans le Budget des dépenses de 2006-2007 de l'ACDI, on trouve encore un secteur « gouvernance » qui représente 21,1 p. 100 des dépenses totales prévues, soit 584 millions de dollars. C'est ce qu'a indiqué au Comité le président de l'ACDI dans sa note datée du 21 mars 2007. Ce montant comprend 466 millions de dollars pour la gouvernance démocratique et 118 millions de dollars pour des fins de planification, pour la paix et des dépenses en matière de sécurité²⁰⁶. Il s'agit d'une hausse considérable pour le secteur de la gouvernance démocratique de l'ACDI par rapport aux dépenses totales à cet égard en 2005-2006, qui avaient été chiffrées « à plus de 375 millions de dollars » par la ministre de la Coopération internationale, Josée Verner, en octobre 2006²⁰⁷ et par le président de l'ACDI, Robert Greenhill, en mars 2007²⁰⁸. Dans une note révisée du 21 mars 2007, M. Greenhill a indiqué un montant plus précis en ce qui concerne la gouvernance démocratique, soit 376,7 millions de dollars, ce qui correspond à 14 p. 100 des dépenses réelles de l'ACDI dans l'exercice 2005-2006²⁰⁹.

Il est clair que les montants que l'ACDI affecte au développement démocratique ou à la gouvernance démocratique ont considérablement augmenté depuis 2005. Cependant, il s'est avéré beaucoup plus difficile que cela ne devrait l'être de savoir combien exactement l'ACDI dépensait au chapitre de la gouvernance démocratique. Selon ce qui entre dans le calcul, le moment et la catégorie, le montant pourrait être beaucoup plus élevé d'après ce qu'a déclaré au Comité le consultant en développement Ian Smillie :

[...] la gouvernance démocratique, qui, selon les prévisions budgétaires de 2005-2006, avait reçu une affectation de crédits de 565 millions de dollars dispose maintenant de 900 millions de dollars, tout au moins si j'en crois un document de l'ACDI que j'ai trouvé l'autre jour. Il s'agit là d'une augmentation de 60 p. 100, ce qui est peut-être encourageant à certains égards, mais cela résulte probablement d'un changement dans le codage des données. Cela tient peut-être à la façon dont les chiffres étaient représentés auparavant. Si tel n'est pas le cas, alors il y a vraiment une hausse de 60 p. 100 des crédits, ce qui entraînera des baisses importantes d'autres crédits ailleurs en très peu de temps. Cela signifie par le fait même que nous ne maintenons pas le cap par rapport à certaines de nos activités²¹⁰.

Le document de l'ACDI dont il est question, « Programme d'aide du Canada », daté du 29 janvier 2007, comporte une annexe B « Profil de l'aide canadienne au développement — Priorités sectorielles et engagement du Canada » où se trouve une

Canadiens qui y occupent des postes supérieurs. Il fera état au chapitre 8 des rôles que le Canada pourrait assumer à l'avenir dans le cadre des Nations Unies.

Pour revenir aux développements des dernières années au Canada, en 2004, le gouvernement canadien a créé sous l'ACDI le « Corps canadien », un nouvel organisme qui devait servir à renforcer la contribution du Canada aux droits de la personne, à la démocratie et à la bonne gouvernance à l'échelle internationale. Le gouvernement du Canada a par la suite précisé dans son *Énoncé de politique internationale* d'avril 2005 le rôle du Corps canadien dans le chapitre du « Développement », et il a aussi annoncé la création du « Conseil de la démocratie » composé de ministères et d'organisations telles que le Centre parlementaire²⁰¹, le CRDI, le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, Elections Canada, le Forum des fédérations, et Droits et démocratie, qui servira de guide dans l'élaboration de politiques de bonne gouvernance ». Cet énoncé mentionnait également la coopération « avec la Fédération canadienne des municipalités à la promotion de villes durables ainsi qu'au renforcement des administrations municipales et des capacités dans les pays en développement »²⁰².

Selon une note d'information du gouvernement datée de février 2007, le Conseil de la démocratie compte actuellement parmi ses membres le MAECI, l'ACDI, Elections Canada, le Forum des fédérations, le CRDI, l'Institut national de la magistrature, le Centre parlementaire et le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique. Pour ce qui est de ses pratiques : « Le Conseil est composé de hauts représentants de chaque organisation, du sous-ministre du MAECI et du président de l'ACDI. Ses membres se réunissent deux fois par an, tandis que le Groupe de travail du Conseil, coprésidé par l'ACDI et le MAECI, se réunit une fois par mois pour faire le point des activités et des objectifs du Conseil²⁰³. » Il sera question du rôle du conseil aux chapitres 6 et 7.

D'autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux du Canada contribuent à l'aide à la démocratie à l'étranger, notamment la GRC, le ministère de la Justice, le ministère des Finances (ministère responsable d'institutions financières internationales dont la Banque mondiale, qui est maintenant un important bailleur de fonds pour les programmes de bonne gouvernance, et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, dont la charte mentionne explicitement les droits de la personne et les démocraties multipartites), l'*Institute for Media, Policy and Civil Society* (IMPACS), le *Media and Democracy Group*, l'Association du Barreau canadien, le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale (CIGI), CANADEM (qui tient une liste de quelque 8 000 experts canadiens experts pouvant être déployés à l'étranger), le Mouvement fédéraliste mondial (Canada) et la Fédération canadienne des municipalités. Le Comité a reçu des témoignages ou des mémoires de la plupart de ces organisations.

Au milieu de 2006, le MAECI a mis sur pied une petite « Unité démocratie » qui semble se concentrer sur l'élaboration et la coordination de politiques. Cependant, comme le signale une note d'information de 2006 du MAECI : « Les programmes de l'ACDI dans le domaine de la « bonne gouvernance » sont la source principale de l'aide publique du

plutôt que de « promotion » de la démocratie. Son principe premier est qu'un groupe de démocrates peut contribuer à favoriser de nouvelles démocraties. En 2005, le CCD a mis sur pied un centre international pour la transition démocratique à Budapest afin de contribuer au transfert des connaissances. Le CCD a également tissé des liens avec le système de l'ONU et a exercé des pressions afin que l'ONU crée un « Caucus sur la démocratie » en 2004. Il a également participé au travail de réforme de l'ONU, notamment à l'égard du Conseil des droits de l'homme. Le CCD appuie les efforts mondiaux visant à l'éducation de démocratie » et a convoqué une série de conférences afin de discuter des stratégies connexes, y compris dans le secteur le plus difficile du Moyen-Orient. Toutefois, « il n'y a jamais eu de véritable base de société civile pour la CD [Communauté des démocrates] ». Le CCD a reçu une subvention du nouveau Fonds des Nations Unies pour la démocratie afin d'être en mesure d'établir des réseaux régionaux qui puissent assurer une meilleure participation des ONG. Le CCD considère qu'il fait partie d'un mouvement mondial de la démocratie constitué de gouvernements et d'ONG. Un comité directeur international sur le processus de participation des ONG du CCD a également été mis sur pied.

Les Nations Unies, quant à elles, appuient de plus en plus les activités d'aide à la démocratie avec l'aide du Canada, principalement par le biais de la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques, qui a vu le jour en 1992, et grâce aux fonds importants alloués à la « gouvernance démocratique » (1,4 milliard de dollars américains en 2005) dans le cadre du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)¹⁹⁹. En 2005-2006, le Canada a versé près de 120 millions de dollars au PNUD et des contributions volontaires totalisant plusieurs autres millions aux différents programmes des Nations Unies pour le développement dans différentes régions et divers pays, y compris Haïti²⁰⁰.

Le secrétaire général des Nations Unies a publié en 1996 un rapport, *Un Programme pour la démocratie*, qui traite de l'appui aux démocraties nouvellement établies ou restaurées. À ce jour, six conférences internationales sur les démocraties nouvelles ou restaurées ont été organisées en étroite collaboration avec les Nations Unies. Dans la Déclaration du millénaire en 2000, les chefs d'État ont pris l'engagement suivant : « Nous n'épargnerons aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'état de droit [...] ». En 2005, les Nations Unies ont créé le Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD) auquel contribuent volontairement un certain nombre de pays (maintenant 27, sans compter le Canada; ce fonds totalise 50 millions de dollars américains, selon les renseignements que le Comité a obtenus du personnel du FNUD à la réunion du 7 février 2007 qui a eu lieu à New York). Le Sommet mondial des Nations Unies en 2005 a aussi donné lieu à la création de la Commission de consolidation de la paix, qui est chargée d'aider les pays dans leurs efforts de reconstruction à long terme au lendemain d'un conflit armé. La Commission aide les pays à jeter les bases du développement démocratique et à coordonner le renforcement des institutions et l'aide à la réforme, à la réconciliation et au processus électoral.

Le Comité a eu des rencontres productives avec les représentants de tous ces organes des Nations Unies en février 2007 et a été très surpris de voir le nombre de

'Organisation internationale, la Délégation à la démocratie et aux droits de l'homme. Par la suite, au sommet d'Ouagadougou en 2004 un cadre stratégique de 10 ans a été adopté pour mettre en œuvre les engagements contenus dans la Déclaration de Bamako.

Dans le contexte européen et transatlantique, il importe de mentionner la participation du Canada au Conseil de l'Europe (CE) et à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Le CE, fondé en 1949 pour défendre les droits humains, la démocratie parlementaire et l'État de droit, compte actuellement 46 membres. En 1996, le Canada a obtenu un statut d'observateur au Conseil et, en 1997, le Parlement du Canada s'est vu accorder un statut semblable à l'Assemblée parlementaire du Conseil. Le CE a joué un rôle important dans l'établissement de normes internationales en matière de droits de la personne dans tous les États membres, en fournissant de l'aide technique, en surveillant la conformité à des normes rigoureuses dans les domaines des droits de la personne, de l'élaboration des politiques démocratiques et des élections, et en créant des mécanismes de surveillance et d'examen parlementaire.

L'OSCE, ainsi nommée en 1994, découle du processus d'Helsinki des années 1970. Elle compte actuellement 56 membres, dont le Canada et les États-Unis, et est de plus en plus une organisation à « dimension humaine ». À cet égard, l'OSCE appuie activement le processus de démocratisation avec ses activités sur le terrain — y compris l'observation d'élections — et dresse un bilan objectif des États participants dans ses forums. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, qui succède au Bureau des élections libres créé en 1990, coordonne et surveille la mise en œuvre des engagements des pays membres dans ce domaine. Le Canada est un participant à part entière au niveau intergouvernemental et au sein de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Il a versé 7,43 millions de dollars à l'OSCE en 2005-2006.

En 1997, le Canada est devenu un membre cotisant de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) basé à Stockholm, en Suède; sa contribution a été de 500 000 \$ en 2005-2006. Le Comité a rencontré des dirigeants de l'IDEA à Stockholm le 12 octobre 2006. À cette occasion, il a appris que cette organisation intergouvernementale regroupe 24 États membres dans six continents et qu'elle a pour mandat de contribuer à une démocratie durable partout dans le monde en améliorant la qualité et l'efficacité des pratiques démocratiques à l'échelle de la planète¹⁹⁷. L'IDEA collabore avec 120 organisations partenaires, y compris Elections Canada et l'ACDI, ainsi que le Forum des fédérations (au Sri Lanka). Le Canada a été représenté au conseil d'administration de l'Institut pendant six ans par Maureen O'Neil, présidente du CRDI, et le sénateur Hugh Segal lui a succédé à l'automne 2006. En mai 2006, l'ACDI a cofinancé une conférence de l'IDEA tenue à Ottawa qui traitait de l'efficacité de l'aide électorale¹⁹⁸.

En 2000, le Canada est devenu un membre fondateur du *Council for a Community of Democracies* (CCD), qui a vu le jour à une réunion regroupant 106 gouvernements à Varsovie, en Pologne. Comme l'a déclaré Richard Rowson, président du CCD, à Washington, D.C., le 6 février 2007, le CCD préfère parler de « soutien » à la démocratie

Le Comité reviendra sur les développements au niveau du gouvernement fédéral ces dernières années. Il faut d'abord signaler que le Canada est devenu plus actif au niveau multilatéral. (L'analyse et les recommandations du Comité quant au rôle futur du Canada dans les organisations internationales se trouvent au chapitre 8.)

Après s'être joint à l'Organisation des États américains (OEA) en 1990, le Canada a joué un rôle clé dans la création de l'Unité pour la promotion de la démocratie en 1991. Il a ensuite parrainé le Fonds spécial pour le renforcement de la démocratie et la Charte démocratique adoptée en 2001. Le Comité a entendu le témoignage de John Graham, président du conseil d'administration de la Fondation canadienne pour les Amériques, qui a tenu un rôle prépondérant dans les débuts de l'Unité pour la promotion de la démocratie. M. Graham a déclaré que, depuis 1990, l'OEA a fait superviser par des observateurs le déroulement de plus de 80 élections dans 19 de ses 34 pays membres¹⁹⁴. Le Comité a également rencontré des cadres supérieurs de l'OEA à Washington, D.C., le 6 février 2007. Elizabeth Spehar, une Canadienne, dirige l'Unité, maintenant le Département de la promotion de la démocratie, depuis 1995. Le Canada verse à l'OEA la deuxième contribution en importance (9,2 millions de dollars américains en 2004-2005, plus une contribution volontaire additionnelle de 9 millions de dollars). Cependant, le budget que l'OEA consacre à la promotion de la démocratie est relativement modeste (3,5 millions de dollars en 2006 provenant de son propre budget et 10 à 15 millions de dollars qui viennent de l'extérieur)¹⁹⁵.

Dans le contexte du Commonwealth, le gouvernement Mulroney a fermement appuyé la Déclaration de Harare en 1991 dans laquelle les chefs d'État ont réitéré leur volonté de promouvoir « la démocratie, les processus et les institutions démocratiques qui tiennent compte des circonstances propres à chaque pays, la primauté du droit et l'indépendance de l'appareil judiciaire, et un gouvernement juste et honnête¹⁹⁶ ». En 1995, à l'initiative du Canada, les chefs d'État du Commonwealth ont créé le Groupe d'action ministériel du Commonwealth (GAMC) pour appuyer et, au besoin, rétablir, un régime constitutionnel démocratique dans les pays membres. Le Comité a rencontré des responsables du Secrétariat du Commonwealth à Londres le 11 octobre 2006. À cette occasion, le secrétaire général, Donald Mackinnon, a signalé que les activités de développement démocratique s'étendaient à 45 pays, y compris les missions d'observation des élections auxquelles des Canadiens ont participé. La contribution du Canada au Commonwealth est la deuxième en importance (13,16 millions de dollars au Fonds du Commonwealth pour la coopération technique en 2005-2006).

Le Canada a aussi insisté pour inclure les principes démocratiques dans les travaux de la Francophonie, à qui il verse, encore une fois, la deuxième contribution en importance (6,6 millions de dollars en 2005-2006). Un jalon marquant a été l'adoption au sommet de Hanoï en 1997 de la Charte de la Francophonie aux termes de laquelle l'Agence de la Francophonie (depuis 1998, l'Organisation internationale de la Francophonie) doit « soutenir les efforts des États membres et du Secrétaire général en vue de la consolidation de l'État de droit et de la démocratie, et de la promotion des droits de l'homme ». Dans la Déclaration de Bamako (2000), la Francophonie s'est explicitement engagée à défendre et à promouvoir la démocratie en s'appuyant sur une division de

sur la question et Thomas Axworthy en a parlé avec beaucoup de bien dans son ¹⁹² témoignage. Le résumé du livre se termine d'ailleurs sur les deux points suivants:

- Il existe quatre grands types d'aide à l'édification des institutions démocratiques par l'aide publique au développement (ADP) : le renforcement de la capacité administrative et du savoir-faire bureaucratique de l'État; le renforcement des structures démocratiques officielles, notamment : chambres législatives, instances judiciaires, commissions de droits de la personne; le renforcement de la société civile, notamment : ONG de développement, micro-entreprises, coopératives rurales, caisses populaires, universités, médias, entrepreneurs privés, organismes de surveillance des droits de la personne; et le renforcement des groupes pour la promotion des questions politiques, notamment : droits de la personne, environnement, problèmes féminins, peuples autochtones, réforme foncière.

- Il existe quelques chevauchements, mais une division du travail pourrait s'organiser naturellement entre les organisations canadiennes appropriées qui peuvent aider au développement démocratique : le ministère des Affaires extérieures et Elections Canada assument déjà une bonne part de la surveillance électorale; le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (CIDPDD), grâce à sa semi-autonomie, est idéalement placé pour se charger de la coopération avec les groupes de promotion ou « à contre-courant », politiquement plus délicate; les ONG du Canada ont forgé des partenariats avec des homologues du tiers-monde, et certaines sont en train de démontrer un plus vif intérêt pour le travail de promotion. L'Agence canadienne de développement international (ACDI), et sans aucun doute aussi le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), pourraient se charger du plus gros du développement des institutions démocratiques ¹⁹³ et officielles.

En 1996, un cadre officiel a été adopté, la Politique du gouvernement canadien pour l'ACDI en matière de droits de la personne, de démocratisation et de bon gouvernement. Cette politique prévoit ce qui suit :

La démocratisation permet la participation réelle des citoyens au processus décisionnel et à l'exercice du pouvoir dans la société, tant par l'entremise de processus démocratiques officiels que par celle d'organisations appartenant à la société civile qui expriment les préoccupations des citoyens. Le bon gouvernement (ou la saine gestion des affaires publiques) garantit, de la part des gouvernements, un exercice du pouvoir efficace, intégrité, équitable et responsable. [...] L'ACDI ne cherche pas à exporter des institutions ou des pratiques canadiennes en particulier; au contraire, elle s'emploie à collaborer, avec circonspection et tact, avec les citoyens des pays en développement qui sont le mieux à même de susciter des changements positifs.

années 1980. Des années 1990 à aujourd'hui, le gouvernement a financé le lancement ou l'élargissement d'autres activités qui, notamment dans le cas des programmes de l'ACDI, ont nécessité des montants beaucoup plus importants.

Avant de passer à l'ACDI, il est important de souligner le rôle hautement respecté que joue Elections Canada sur la scène internationale. L'ancien président d'Elections Canada, Jean-Pierre Kingsley, a témoigné à deux reprises devant le Comité en 2006¹⁸⁷. Dans les années 1990, Elections Canada a élargi ses activités de surveillance d'élections et d'assistance électorale; il a conclu notamment des ententes de renforcement des capacités avec le Mexique et la Fédération de Russie. On peut lire dans un de ses documents : « Depuis 1980, Elections Canada a organisé quelque 400 missions internationales de développement démocratique dans une centaine de pays partout au monde¹⁸⁸. » Selon une note d'information du MAECI qui date de 2006, ces activités comprennent les « missions avec l'ONU, l'OEAE, l'OSCE, le Commonwealth et la Francophonie. L'assistance électorale en Irak, en Haïti, en Afghanistan, en Ukraine et dans les territoires palestiniens compte au nombre des engagements les plus récents et les plus médiatiques du Canada en matière de promotion de la démocratie. L'Afghanistan a reçu une contribution de 13 millions de dollars en appui à ses élections législatives, provinciales et présidentielles »¹⁸⁹.

M. Kinglsey a déclaré au Comité ce qui suit au sujet de l'approche adoptée par Elections Canada :

L'observation pure et simple n'est pas la meilleure façon d'utiliser les ressources d'Elections Canada. En effet, notre force réside plutôt dans le soutien du processus à long terme qu'est la démocratisation, ce qui passe par le renforcement des capacités et de l'indépendance des commissions électorales. Nous travaillons donc à concevoir, à développer, à concrétiser et à solidifier les commissions électorales dans le respect de la culture et de l'histoire du pays où nous œuvrons.¹⁹⁰ [...] Il n'est donc pas surprenant que l'aide aux élections soit aussi une tâche complexe.

M. Kingsley a d'ailleurs ajouté : « Or, nous pourrions faire beaucoup plus si nous disposions de ressources financières et humaines accrues pour l'aide internationale [...] Je vous rappelle à ce sujet qu'Elections Canada est un organisme indépendant, ce qui lui confère une crédibilité et une efficacité toutes particulières sur la scène internationale¹⁹¹. »

Du point de vue du gouvernement du Canada, l'ACDI, qui dans les années 1990 a commencé à participer de plus en plus à ses propres projets, est de loin l'organisme qui distribue le plus de fonds d'aide à la démocratie. Au début des années 1990, elle cherchait encore à définir son rôle dans un domaine en expansion. Un livre bilingue sur le développement démocratique publié en 1992 à la suite d'une étude commandée par l'ACDI proposait quatre grands types d'aide à la démocratie et une division du travail qui pourrait s'organiser entre les entités gouvernementales, les organismes indépendants comme le CIDPDD et les ONG du Canada en faisant une distinction entre les aspects du développement démocratique qui portent sur l'aide à l'édification des institutions et le travail de promotion qui est politiquement plus délicat. C'était l'un des premiers ouvrages

Le gouvernement Mulroney a réagi favorablement et a chargé deux rapporteurs spéciaux, John Courtney et Gisèle Côté-Harper, d'étudier ce concept. Ces deux professeurs ont exhorté le gouvernement à adopter une approche non idéologique dans leur rapport de l'été 1987 selon lequel : « La notion de démocratie que nous avons adoptée et qui, selon nous, doit définir et modeler l'aide canadienne dans le domaine se résume tout simplement comme étant la participation des citoyens dans les processus décisionnels qui ont une incidence dans leurs vies¹⁷⁹. » Ces rapporteurs se méfiaient tellement des connotations contestées du mot « démocratie » qu'ils ont recommandé que la nouvelle organisation s'appelle le Centre international des droits de la personne et du développement institutionnel¹⁸⁰. Ils justifient ainsi ce choix :

Beaucoup de nos interlocuteurs, notamment ceux qui travaillent dans le secteur de la coopération internationale avec les pays en développement et ceux qui interviennent dans la protection et la promotion des droits de la personne à l'échelle internationale, nous ont mis en garde contre l'utilisation du mot « démocratie » et de ses dérivés dans le nom et le mandat de toute éventuelle institution. Cette terminologie, nous ont-ils rappelé, a maintes fois des connotations idéologiques, politiques et culturelles qui varient énormément d'une région à l'autre dans le monde. Venant d'un pays occidental industrialisé, cette terminologie pourrait être interprétée comme une intention d'imposer notre concept de la démocratie dans nos programmes de coopération. D'autres craignent que certains y voient le reflet de la philosophie de l'actuelle administration américaine. Il nous semble essentiel d'éviter ce genre d'ambiguïté – une ambiguïté qui pourrait faire en sorte que de nombreux groupes ne demandent pas l'aide canadienne dont ils pourraient bénéficier¹⁸¹.

Le gouvernement et le Parlement de l'époque ont décidé qu'il n'était pas nécessaire de pêcher par excès de zèle et qu'il était possible de parler explicitement de développement *démocratique* pour désigner un objectif universel du domaine des droits de la personne. Par conséquent, en 1988 le Parlement a adopté une loi qui établissait le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (CIDPDD, que l'on appelle aujourd'hui communément Droits et Démocratie), dont le mandat s'inspire de la *Charte internationale des droits de l'homme des Nations Unies*¹⁸².

Le financement du Centre fixé à 5 millions de dollars par année devait provenir du budget d'aide publique au développement. Plus tard, les crédits parlementaires du Centre ont été encore moindres. En fait, ce n'est qu'en 2005 qu'on a dépassé les 5 millions de dollars. (Les crédits parlementaires semblaient se situer autour de 8,8 millions de dollars pour l'exercice financier 2006-2007; le budget total de Droits et Démocratie est quant à lui légèrement inférieur à 10 millions de dollars¹⁸³.) Après un retard considérable, le Centre a ouvert ses portes en 1990 sous la présidence de l'honorable Ed Broadbent. Durant sa première décennie d'existence, il a appuyé plus de 300 projets d'aide à la démocratie dans une cinquantaine de pays¹⁸⁴. Le Centre a eu trois présidents depuis ses débuts et les trois ont témoigné devant le Comité dans le cadre de la présente étude¹⁸⁵. Comme il est indiqué au chapitre 2, le Centre fait également l'objet d'un examen quinquennal prévu par la loi¹⁸⁶.

L'établissement du CIDPDD se révèle le principal héritage de la discussion de fond qui s'est tenue au Canada en matière de développement démocratique dans les

CHAPITRE 4 RÉTROSPECTIVE DE L'APPORT DU CANADA À CE JOUR

Les débats en matière de politique étrangère aux États-Unis à la fin des années 1970 et au début des années 1980 sur l'intervention américaine à l'étranger (notamment en Amérique centrale) au nom des droits de la personne et de la démocratie ont amené le Canada à s'intéresser à la politique étrangère comme outil de promotion de la démocratie dans le monde¹⁷⁶. En 1983, les États-Unis ont créé le *National Endowment for Democracy* (NED), un organisme indépendant à but non lucratif, financé par des crédits du Congrès et chargé d'appuyer le développement d'institutions démocratiques dans d'autres pays¹⁷⁷. Le Congrès a versé au NED plus de 74 millions de dollars américains pour l'année financière 2006. (Le NED tire aussi environ 3 p. 100 de son financement d'autres sources, dont l'ambassade du Canada en 2005.) Le NED octroie plus de la moitié de son financement annuel sous forme de subventions à quatre organismes d'exécution, à savoir le *National Democratic Institute for International Affairs* (le NDI est plus ou moins lié au Parti démocrate), *l'International Republican Institute* (l'IRI est plus ou moins lié au Parti républicain), le *Center for International Private Enterprise* et *l'American Center for International Labour Solidarity*. Le budget du NDI dépasse à lui seul le budget du NED¹⁷⁸. Il est intéressant de noter que des sa création, le NED a collaboré avec des partis politiques pour promouvoir le développement démocratique.

L'examen de la politique étrangère mené par le Parlement en 1985-1986 incitait le gouvernement canadien à intervenir lui aussi de façon semblable dans le domaine de la promotion de la démocratie. Cependant, on conseillait au gouvernement de faire attention et d'adopter une approche moins agressive et plus multilatéraliste pour promouvoir les droits de la personne et la démocratie. Il était jugé trop délicat de faire appel aux formations politiques et, à ce jour, le Canada n'est pas intervenu dans le développement des partis politiques dans le cadre de l'aide à la démocratie. Les principaux jalons marquant les premiers efforts du Canada et son apport croissant au développement démocratique à l'échelle internationale sont résumés ci-dessous.

Dans son rapport final de juin 1986, *Indépendance et internationalisme*, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada affirme que le développement des droits politiques et humains doit faire partie de la coopération internationale et il recommande l'établissement d'un centre international des droits de la personne et du développement démocratique. En mai 1987, ce même comité (qui s'appelait alors le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur) est revenu avec force, dans son rapport historique *Qui doit en profiter?*, sur ce concept d'organisme indépendant créé par une loi. Ce rapport demeure la seule étude parlementaire exhaustive sur les politiques et les programmes du Canada en matière d'aide publique au développement.

PARTIE II BILAN DU RÔLE DU CANADA DANS L'AIDE À LA DÉMOCRATIE

Avant de passer aux orientations nouvelles et élargies que propose le Comité en ce qui concerne la politique canadienne, il faut d'abord comprendre ce que le Canada a fait à ce jour pour favoriser le développement démocratique et ce qu'il est en mesure d'apporter en ce sens à l'échelle internationale.

Par conséquent, le chapitre 4 fait un survol des débuts de l'aide canadienne au développement démocratique dans les années 1980 — en soulignant le rôle crucial du Parlement — et de l'évolution de la politique et des activités du Canada dans ce domaine à ce jour. Bien que le Canada n'ait pas encore atteint le niveau d'autres donateurs, il dispose d'assises importantes, tant aux niveaux gouvernemental que non gouvernemental, sur lesquelles il peut faire fond.

Le chapitre 5 traite ensuite des possibilités qu'offrent les capacités et les avantages comparatifs potentiels du Canada en matière de développement démocratique. Davantage de fonds publics seront nécessaires pour accroître significativement le rôle du Canada; différentes entités gouvernementales pourraient s'en acquitter, en partie. Cependant, recourir à des entités indépendantes et non liées pourrait être encore plus intéressant. Le chapitre 5 conduit donc en ce sens à la partie III du rapport, où le Comité formule ses grandes recommandations pour renforcer la contribution tant politique qu'économique du Canada au développement démocratique à l'échelle internationale.

- 170 M. Hyman est actuellement conseiller principal et président du programme Hillis sur la gouvernance au Centre for Strategic and International Studies.
- 171 Table ronde à l'ambassade du Canada, Washington, 5 février 2007.
- 172 Réunion au Council on Foreign Relations, New York, 7 février 2007.
- 173 Réunion au Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 5 février 2007.
- 174 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 4. Voir aussi Kopstein, « *The Transatlantic Divide over Democracy Promotion* », dans *The Washington Quarterly*, vol. 29, n° 2, printemps 2006, p. 85-98.
- 175 Témoignage devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, 20 février 2007.

- 147 Réunions tenues à Oslo, 13 octobre 2006.
- 148 Renseignements fournis lors d'une réunion tenue à Oslo, 13 octobre 2006.
- 149 Présentation de M^{me} Siri Skare, directrice de projet, NORDEM, Oslo, 13 octobre 2006.
- 150 <http://www.dfid.gov.uk/wp2006/whitepaper-printer-friendly.pdf>.
- 151 Réunion avec David French, Londres, Angleterre, 11 octobre 2006.
- 152 <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/20020001.htm>.
- 153 Réunion avec le Comité parlementaire restreint du Royaume-Uni sur le développement international, Londres, 11 octobre 2006.
- 154 *United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, Active Diplomacy for a Changing World: the UK's International Priorities*, mars 2006, <http://www.fco.gov.uk/Files/FullInnpriorities2006.pdf>. [traduction]
- 155 *United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, « Democracy and Good Governance »*, <http://www.fco.gov.uk/serve/tf/front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cId=10700376188>. 36.
- 156 Voir le chapitre 2, note 87.
- 157 Réunion avec des fonctionnaires du DFID, Londres, 11 octobre 2006.
- 158 Mémoire du DFID, Londres, 11 octobre 2006 (caractère gras dans l'original).
- 159 Voir Commission européenne, « *Promotion of Human Rights and Democratisation in the European Union's External Relations* », http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/intro/index.htm.
- 160 *Ibid.* [traduction]
- 161 *Ibid.*, et Commission européenne, « A propos de l'IEDDH », http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/index_fr.htm.
- 162 Roel von Meijnefeldt, « Au-delà de l'euphorie : de nouveaux défis pour la promotion de la démocratie », communication au MAECI, Ottawa, 10 janvier 2007, p. 17-18.
- 163 Renseignements reçus par le Comité en février 2007 de M. Paul Bonicelli, sous-administrateur adjoint, USAID, *Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance*.
- 164 Réunion au *Carnegie Endowment for International Peace*, Washington, D.C., 5 février 2007.
- 165 Réunions au Département d'État des États-Unis, 5 février 2007. Les autres fonctionnaires étaient : Barry Lowenkron, secrétaire adjoint, *Bureau of Democracy, Human Rights and Labour*, Stephen Krasner, directeur de la politique et de la planification, Département d'État; Scott Carpenter, sous-secrétaire adjoint, *Bureau of Near East Affairs*; Betsy Whitaker, sous-secrétaire adjointe (Canada et Mexique), *Bureau of Western Hemisphere Affairs*; et Mike Kozak, directeur principal, *Democracy, Human Rights and International Organizations, National Security Council*.
- 166 Voir le discours public de la sous-secrétaire Dobriansky, « *Emerging Experience: How Political Democracy and Economic Development are Mutually Reinforcing* », *Freedom House Symposium on Democracy and Development: Maximizing Performance in Two Dimensions*, 19 janvier 2007, <http://www.state.gov/g/r/s/rm/79316.htm>.
- 167 Une version abrégée a été publiée dans le numéro de l'été 2006 de *The American Interest*, sous le titre « *The Democracy Bureau's Infrastructure of American Democracy Promotion* », a été présentée en septembre 2005 sous forme de document de travail préparé pour le *Princeton Project on National Security, Working Group on Global Institutions and Foreign Policy Infrastructure*, http://www.wps.princeton.edu/papers/papers/democracy_bureauacrcy.pdf.
- 168 Table ronde à l'ambassade du Canada, Washington, 6 février 2007.
- 169 Au sujet de la promotion de la démocratie, on a remis au Comité une copie du document de stratégie d'USAID de décembre 2005 intitulé « *At Freedom's Frontiers: A Democracy and Governance Strategic Framework* », http://www.usaid.gov/policy/0512_democracy_framework.pdf.

- 124 Réunion du Comité, Londres, Angleterre, 11 octobre 2006.
- 125 Réunion du Comité, Stockholm, Suède, 12 octobre 2006.
- 126 Réunion du Comité, Washington, D.C., 5 février 2007.
- 127 Réunion du Comité, Washington, D.C., 5 février 2007.
- 128 Réunion du Comité, New York, 7 février 2007.
- 129 Un ouvrage canadien récent qui contient une enquête internationale restreinte est Thomas Axworthy, Leslie Campbell et David Donovan, *The Democracy Canada Institute: A Blueprint*, document de travail 2005-02 de l'Institut de recherche en politiques publiques, mai 2005. Des données sur tous les donateurs – pays et organisations multilatérales – ont été communiquées au Comité en septembre 2006.
- 130 Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE tient le compte de toutes les dépenses en APD des pays membres de l'OCDE. Il utilise maintenant le revenu national brut plutôt que le produit national brut dans ses mesures proportionnelles. Les pourcentages reflètent les niveaux d'aide publique au développement selon les dernières données disponibles du CAD, qui ont été diffusées le 3 avril 2007 et qui couvrent 2006 et 2005. Pour plus de renseignements, http://www.oecd.org/document/17/0,2340,fr_2649_201185_38341873_1_1_1,00.html.
- 131 Réunion avec des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, Helsinki, 10 octobre 2006.
- 132 Selon une rencontre avec des membres du Comité restreint de la Chambre des communes du Royaume-Uni sur le développement international, Londres, 11 octobre 2006.
- 133 Renseignements reçus de l'ambassade canadienne, Fredericka Gregory, Copenhague, 9 octobre 2006.
- 134 Réunion au ministère des Affaires étrangères, Copenhague, 9 octobre 2006.
- 135 Résumé d'un exposé oral, Copenhague, 9 octobre 2006.
- 136 Le document http://www.caipr.org.pe/mat_bol/Docs/Thinking_strategically_about_democracy_assistance.pdf est disponible en entier à
- 137 Réunion avec des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, Helsinki, 10 octobre 2006.
- 138 Renseignements reçus de Sari Varpama, directrice exécutive de Demo Finland, mars 2007.
- 139 Cité dans les renseignements fournis par Demo Finland, 10 octobre 2006. [traduction]
- 140 Réunion tenue à Helsinki, 10 octobre 2006. [traduction]
- 141 Réunion au *Carnegie Endowment for International Peace*, 5 février 2007. M. Carothers est vice-président aux études internationales sur la politique internationale et la gouvernance — de même que fondateur et directeur de son projet *Democracy et primauté du droit*. Parmi ses nombreuses publications sur la promotion de la démocratie, son plus récent ouvrage est *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*, *Carnegie Endowment for International Peace*, Washington, D.C., 2006.
- 142 Réunion au ministère des Affaires étrangères, Stockholm, 12 octobre 2006.
- 143 On trouve des détails sur la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, de l'OCDE, à http://www.oecd.org/document/18/0,2340,fr_2649_3236398_37192719_1_1_1,00.html.
- 144 Présentation de l'IDEA au Comité, Stockholm, 12 octobre 2006.
- 145 M. Halliag a également communiqué aux membres du Comité un document préparé par Thomas Carothers pour le compte de SIDA et paru en octobre 2004, « *Political Party Aid* ».
- 146 Réunion avec des fonctionnaires du ministère royal des Affaires étrangères et de l'Agence norvégienne et de la coopération pour le développement (NORAD) et l'ACDI dans des programmes de lutte contre la corruption. Le soutien des candidates aux élections au Malawi a été donné comme exemple. Un autre exemple est la démocratie n'est pas précisée. Cependant, ce pourcentage inclut le soutien des parlements et des élections. L'état d'une priorité de l'APD. La portion de ces 18 p. 100 consacrée spécifiquement à l'aide au développement est bonne gouvernance dans la gestion des ressources, le programme « pétrole comme outil de développement ».

Témoignant devant un comité sénatorial canadien, Vidar Helgesen, secrétaire général d'International IDEA, que le Comité a entendu à Stockholm en octobre 2006, a pour sa part fait la déclaration suivante, qui mérite d'être citée :

Le Canada compte de très nombreux atouts pour tenter d'établir un pont entre ce qui est aujourd'hui un écart considérable entre les approches américaines et européennes. Si l'on regarde les approches à l'égard de la démocratie du point de vue américain, l'approche européenne n'a pas de poids. Du point de vue de l'Europe, l'approche américaine est contre-productive. Cela n'est pas une situation productive. Il faut trouver comment réunir ces deux approches, car pour que la promotion de la démocratie par les principaux pays donateurs soit efficace, ceux-ci doivent plus ou moins avoir les mêmes approches. Le Canada, grâce à ses bonnes relations avec son voisin américain et à la grande crédibilité dont il bénéficie auprès des institutions multilatérales et en Europe, pourrait certainement jouer un rôle à cet égard¹⁷⁵.

Dans le présent chapitre, qui a couvert beaucoup de terrain, nous avons vu que les activités d'aide à la démocratie de l'Europe et des États-Unis — même celles qui sont mieux établies ou beaucoup mieux financées que celles du Canada — contiennent d'évoquer. Dans un domaine aussi complexe et risqué, ni l'Europe ni les États-Unis n'ont nécessairement trouvé de « solutions » que le Canada pourrait se contenter d'appliquer. En fait, comme on l'a vu, ces autres donateurs accueilleraient favorablement une plus grande contribution du Canada, chez qui ils voient des atouts pouvant être mis à profit dans ce qu'ils perçoivent comme une entreprise mondiale.

De plus, le Comité accepte d'embler la déclaration de Thomas Carothers, qui affirme que le Canada peut tirer des enseignements des erreurs commises par d'autres donateurs en adoptant les meilleures pratiques dans des secteurs existants et émergents du développement démocratique. Pour ce faire, le Canada devra suivre systématiquement les activités des autres donateurs. Par conséquent, afin de rendre l'aide canadienne plus efficace, les artisans de la politique canadienne devraient se faire un point d'honneur de tirer des leçons de l'expérience des autres.

Recommandation 4

L'accroissement du soutien du secteur public canadien à la recherche indépendante et à l'acquisition de connaissances sur l'aide efficace au développement démocratique, comme il est proposé dans la recommandation 2, nécessite que l'on reste informé des activités des autres pays donateurs, des ONG et des experts dans le domaine et que l'on tire constamment des leçons de leur expérience.

Les programmes menés dans le cadre de la *Middle East Partnership Initiative* se poursuivent et il y a beaucoup de projets traditionnels qui sont mis en œuvre par la base. Mais même si ces programmes sont plutôt bons, ils ne changeront pas grand-chose dans le portrait global de la démocratie. Les objectifs des États-Unis dans la région manquent de clarté et beaucoup de confusion a suivi la victoire du Hamas lors des élections démocratiques tenues dans les territoires palestiniens. L'aide au développement fournie par les partis politiques des États-Unis a, en général, été concentrée sur les partis laïcs « les parlements n'ont pas vraiment de pertinence » dans le processus politique et des pouvoirs exécutifs forts affrontent les partis islamistes. Cette situation crée de profonds dilemmes, car les pressions en faveur d'une plus grande démocratisation doivent venir de l'intérieur. Rien ne sera simple. Selon Mme Ottaway, il nous faut comprendre que les caractéristiques propres à chaque pays nécessitent des stratégies différentes. Il nous faut aussi comprendre le soutien pour les partis islamistes et tenir compte du fait que les mouvements islamistes peuvent compter sur des organisations féminines très fortes. Mme Ottaway a déclaré que, lorsque nous parlons de société civile, il nous faut voir au-delà des ONG qui reçoivent l'appui de l'Occident.

Lorsqu'on lui a demandé son avis sur une future politique canadienne, M. Carothers a déclaré qu'il est « très important que les autres pays [que les États-Unis] s'engagent à participer » et que « le Canada a un rôle unique à jouer ». C'est particulièrement vrai depuis que les États-Unis ont débouché dans leur promotion de la démocratie. Avant de se lancer dans le soutien des partis politiques, le Canada aurait probablement avantage à tirer des leçons des erreurs des autres. Il doit éviter de s'enfermer dans ce que M. Carothers a appelé le vieux modèle d'aide aux partis. L'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite pourrait être un bon exemple à suivre. Le Comité y reviendra au chapitre 7.

Quant à la différence d'approche entre les donateurs européens et américains, un témoin canadien, le professeur Jeffrey Kopstein, de l'Université de Toronto, a comparé l'approche adoptée par l'UE après 1989, qui était axée sur la construction de l'État à partir du haut, à celle des États-Unis, qui met l'accent sur les changements initiés à la base par des acteurs de la société civile. Comme il le dit :

Le modèle de l'Union européenne qui part du sommet donne [...] d'excellents résultats dans les pays qui ont la possibilité d'adhérer à l'UE mais ce modèle ne fonctionne pas dans les autres parties du monde dont les pays n'envisagent pas de se joindre à l'UE. Le résultat final est que, jusqu'ici, à part les nouveaux membres, l'UE ne possède pas de modèle viable de promotion de la démocratie.

Le Canada devrait tirer des leçons des forces et des faiblesses des approches des États-Unis et de l'UE. Nous devrions agir dans ces deux directions, à la fois en appuyant la société civile et les ONG, d'un côté, et en ayant recours aux outils puissants que sont les institutions multilatérales et intergouvernementales, de l'autre. Il est important de rappeler que la promotion de la démocratie n'interdit pas de communiquer avec les régimes non démocratiques. Il est toutefois essentiel, parallèlement, de transmettre le message qui convient. Ce sera le défi central auquel devra faire face le gouvernement canadien, quel qu'il soit.¹⁷⁴

la sécurité et le développement. Maria Rendon, de l'*Office of Democracy and Governance*, a expliqué que les synergies avec la gouvernance démocratique sont reconnues jusqu'au niveau local et que la secrétaire d'Etat Rice tente de coordonner l'ensemble des efforts déployés par les Etats-Unis.

Gerald Hyman, expert-conseil auprès d'USAID¹⁷⁰ et ancien directeur de son *Office of Democracy and Governance*, a souligné que l'aide à la démocratie faisait partie de l'APD et qu'il fallait reconnaître que l'élément gouvernance était essentiel (en citant le cas d'Haïti). La démocratie n'est pas seulement accessible, elle est un droit et une valeur en soi. M. Hyman a insisté sur le fait que le Canada avait un rôle à jouer dans des pays comme Cuba, où les Etats-Unis ont un passé lourd et encombrant. Il est vrai que l'influence de la Chine inquiète et qu'il y a un recul en Russie, mais il y a aussi des succès en Europe de l'Est. Il faut un « front uni des pays démocratiques ». La collaboration avec l'ACDI va dans ce sens. Il a reconnu que le Canada pouvait faire des choses que les Etats-Unis ne pouvaient pas faire.

M. Bonicelli a évoqué l'importance de « renforcer la capacité à l'échelle locale ». Il a mentionné l'*Office of Transition Initiatives*, qui aide les partenaires locaux à faire avancer la cause de la paix et de la démocratie en priorité dans les pays sujets à des conflits. Il a également abordé la nécessité d'effectuer des évaluations, notamment dans le cas du versement d'une aide multilatérale. Les Etats-Unis travaillent avec le Fonds des Nations Unies pour la démocratie. Cependant, la coordination de l'aide multilatérale reste l'exception plutôt que la règle.

Le 5 février 2007, le Comité a également rencontré des cadres supérieurs du *National Endowment for Democracy* (NED, <http://www.ned.org/>) ainsi que de deux des principales organisations bénéficiaires de ses fonds, le *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI, <http://www.ndi.org/>) et l'*International Republican Institute* (IRI, <http://www.iri.org/>)¹⁷¹. Le Comité y a déjà fait allusion au chapitre 2. Il souligne ici que les deux instituts affiliés aux partis politiques, le NDI et l'IRI, ont un budget annuel combiné (200 millions de dollars américains) nettement supérieur aux crédits annuels que le Congrès accorde au NED, soit environ 80 millions de dollars américains, ce qui fait dire que le total des ressources de la « famille » NED est assez impressionnant.

Vin Weber, ancien congressiste et président du conseil d'administration du NED, a déclaré au Comité que le NED avait un vaste mandat qui dépassait largement le cadre des élections — « Nous discutons toujours des conditions préalables à l'établissement de la démocratie » — et cherchait à conclure des partenariats utiles avec d'autres donateurs afin de travailler dans les pays bénéficiaires. M. Weber a également fait allusion au fait que le NED tente de réagir au mouvement contre la promotion de la démocratie constaté ces dernières années. Le vice-président de la section *Government and External Relations* du NED, David Lowe, a souligné que l'organisme publie le *Journal of Democracy* et parraine le Mouvement mondial pour la démocratie (<http://www.wmd.org/>). Comme il le déclare : « Nous croyons fermement que cela [la promotion de la démocratie] est un mouvement mondial. » Le soutien de la démocratie ne devrait pas consister à faire la promotion des

aujourd'hui. Fait à noter, M^{me} Dobriansky, dont le titre a été changé en 2005 pour inclure explicitement la démocratie, est également directrice exécutive du Comité consultatif sur la promotion de la démocratie auprès de la secrétaire d'Etat Condoleezza Rice. Il a par exemple été mentionné qu'en liant démocratie et développement¹⁶⁶, la population des pays bénéficiaires doit sentir que la démocratie donne des résultats positifs. Le travail de démocratisation doit être adapté à chaque contexte et ne doit pas être un modèle transplanté. En outre, les collectivités locales revêtent une grande importance.

Il a été fait allusion aux réactions hostiles contre la démocratie dans certains pays (régression en Russie, défi en Chine) et au plus grand recours à la Communauté de démocrates et à la recherche de stratégies efficaces. La discussion a également porté sur l'initiative de partenariat au Moyen-Orient, qui prévoit l'aide à la réforme de l'éducation, des parlements et des partis politiques, ainsi que des pactes de la Millennium *Challenge Corporation* qui portent sur des projets pensés localement, surtout dans le domaine de l'éducation, et menés principalement par des ONG dans le monde musulman. Pour ce qui est de l'aide parlementaire, la demande doit venir des parlements des pays bénéficiaires eux-mêmes, mais il pourrait y avoir un secrétariat international pour faciliter l'aide interparlementaire.

La nature nécessairement risquée de la promotion de la démocratie et la difficulté d'amener tous les organismes des Etats-Unis à suivre une orientation cohérente ont été mentionnées. Il semble y avoir eu quelques tensions entre le Département d'Etat et USAID. Coordonner les stratégies d'un pays donne encore des difficultés et doit se faire sur le terrain même. En fait, lors d'une réunion distincte tenue le 6 février 2007, Thomas Melia, directeur adjoint de Freedom House, a parlé de son travail sur la « bureaucratie de la démocratie » aux Etats-Unis, mentionné au chapitre 2, où il analyse les nouvelles initiatives de l'administration Bush, qui a accentué le rôle du Département d'Etat¹⁶⁷. À son avis, il existe un véritable fouillis de programmes qui « ne sont pas regroupés ». Même le Pentagone se mêle d'édification de nation sans beaucoup de surveillance politique¹⁶⁸.

Au cours des réunions du Comité avec les hauts fonctionnaires d'USAID, le 5 février 2007, le sous-administrateur adjoint, Paul Bonicelli, a déclaré : « Nous considérons la promotion de la démocratie comme étant un exercice de développement en bonne partie. » Il est vrai qu'il y a eu des réactions hostiles, mais « il est impossible d'établir une saine gestion publique sans la démocratie ». Il a reconnu qu'une réforme était en cours au sein d'USAID afin de parvenir à une meilleure coordination globale des responsabilités¹⁶⁹. Les législateurs devraient être invités à participer à cette réforme. L'APD des Etats-Unis vise cinq grands objectifs : paix et sécurité; gouvernement démocratique et juste; investissements dans les gens; croissance économique; aide humanitaire.

L'*Office of Democracy and Governance* a des programmes sur les élections, la primauté du droit, la société civile et la promotion de la bonne gouvernance. USAID a également créé un *Office of Military Affairs* afin de s'occuper des rapports croissants entre

- les membres du Parlement européen ont formé un « caucus pour la démocratie », qui se réunit pour faire progresser le dossier de l'aide à la

- à la suite de longues négociations avec la Commission européenne et le Conseil, le Parlement européen a accepté en décembre 2006 un nouveau règlement portant création d'un instrument de financement pour la promotion de la démocratie et des droits de la personne dans le monde, qui prévoit une ouverture pour l'aide au développement des partis politiques; [...]

- on a pris une initiative en vue de la création de la *Fondation européenne pour la démocratie par le partenariat* [<http://www.nimd.org/upload/eurodemofoundation.doc>]. Cet organisme, qui fonctionnera indépendamment des institutions de l'UE, devrait constituer une plaque tournante de l'information sur les activités concernant l'aide européenne à la démocratie, et sera investi d'un pouvoir subventionnaire lui permettant de réagir avec souplesse et adaptabilité aux possibilités de promotion de la démocratie¹⁶².

Pour leur part, les institutions des États-Unis sont de grande taille et bien dotées en fonds, comme il convient pour la superpuissance mondiale, mais elles ont aussi bien de grands désavantages que de grands avantages. L'APD nette des États-Unis ne représentait que 0,22 p. 100 du RNB en 2005, mais, selon le Comité d'aide au développement de l'OCDE, cela représentait une augmentation de 36,5 p. 100 en termes réels, pour un total de 27,6 milliards de dollars américains, soit le plus haut niveau depuis 1986. Toutefois, en 2006, le ratio APD/RNB est descendu à 0,17 p. 100. Pour ce qui est du soutien de la démocratie, la United States Agency for International Development (USAID) est le plus grand organisme du monde chargé de de l'implantation de programmes de promotion de la démocratie, et son budget réservé à cette fin s'élevait à 833 millions de dollars américains au cours de l'exercice financier 2006¹⁶³. De plus, la *Millennium Challenge Corporation*, qui a été créée en 2004 pour administrer le *Millennium Challenge Account*, dont le budget s'élevait à 1,5 milliard de dollars américains en 2005, lie explicitement le versement de l'APD au respect de pratiques de « bonne gouvernance » par les pays bénéficiaires. Thomas Carothers a fait remarquer au Comité que, après l'énorme expansion que l'on a donnée à l'aide à la démocratie depuis les années 1980, et avec le consensus selon lequel cette aide va de pair avec le développement économique, il existe maintenant une controverse et un débat d'une ampleur jamais vue ces 20 dernières années. « La question est en transition » dans la foulée de la guerre en Irak et d'un recul plus général des promoteurs de la démocratie (par exemple en Russie)¹⁶⁴.

Lors des réunions avec Paula Dobriansky, sous-secrétaire, *Democracy and Global Affairs*, Département d'État des États-Unis, et d'autres hauts fonctionnaires¹⁶⁵ — menées selon les règles de Chatham House — le Comité a senti que ses interlocuteurs étaient sensibles aux questions critiques auxquelles se heurte la promotion de la démocratie

Dans le mémoire que le DFID a présenté au Comité, on trouve une section intitulée « Leçons à retenir », qui présente les éléments suivants :

- La bonne gouvernance ne concerne pas que les gouvernements
- Elle concerne aussi les partis politiques, les parlements, l'appareil judiciaire, les médias, la société civile et le secteur privé;
- Les libertés font partie du processus de développement;
- La démocratie véritable semble engendrer d'autres progrès en matière de développement;
- Pour trouver et concevoir les bonnes interventions, il faut bien **comprendre le contexte**;

• Et établir des priorités.¹⁵⁸

Avant de passer au cas vaste et complexe des États-Unis, il convient de mentionner le rôle croissant de l'Union européenne. Le Traité sur l'Union européenne de 1993 établit comme objectif explicite de la politique étrangère et de sécurité commune le respect des droits de la personne et des libertés fondamentales¹⁵⁹. Par la suite, l'UE a adopté l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), dont le but est de « promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et la prévention des conflits dans des pays tiers en finançant des activités visant ces objectifs¹⁶⁰ ». Le budget annuel de l'IEDDH est d'environ 100 millions d'euros (155 millions de dollars canadiens) et il sert à financer des projets dans plus de 30 pays¹⁶¹. Roel von Meijenfeldt, directeur exécutif de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, a mentionné les progrès récents survenus à l'UE dans un mémoire qui a été distribué aux membres du Comité en janvier 2007 :

- L'Unité des politiques du Conseil des ministres de l'UE a, de concert avec la Commission européenne, produit en juillet 2006 un premier document de discussion sur le thème de la promotion de la démocratie par l'UE, intitulé *The EU Approach to Democracy Promotion in External Relations: Food for Thought*.
[<http://www.democracyagenda.org/modules.php?mop=modload&name=Upload&file=index&op=getit&fid=15>] Ce document fait actuellement l'objet de discussions au sein du Conseil de l'UE, par le Comité de la paix et de la sécurité des États membres de l'UE;

0,52 p. 100 en 2006). Pour ce qui est de l'approche du développement démocratique, M. Bayley a avancé que l'on ne pouvait pas se borner à un modèle unique de démocratie électorale. Il faut faire intervenir les collectivités et les réseaux locaux. Il a donné l'exemple de l'Afghanistan et de la République démocratique du Congo. Il en est ainsi pour que « la démocratie soit développée, testée et éditée à partir de la base ». La députée travailliste, Anne McKeichin, a ajouté qu'une question importante était : « Comment établir des liens directs entre les citoyens les plus pauvres et l'Etat ? » Selon elle, ce n'est certainement pas en imposant nos structures pour faire face à des réalités locales complexes et il faut être sensible à la question des sexes dans le développement démocratique¹⁵³.

L'aide à la démocratie s'inscrit dans le programme de développement international dans le document *Active Diplomacy for a Changing World* produit par le FCO en 2006 est « promouvoir le développement durable et la réduction de la pauvreté en agissant sur les droits de la personne, la démocratie, la bonne gouvernance et la protection de l'environnement¹⁵⁴ ». Le FCO a un Bureau de la démocratie et de la bonne gouvernance dont la politique mentionne, entre autres choses, que le Royaume-Uni exerce des pressions sur les gouvernements qui n'utilisent pas les pratiques et les processus démocratiques, et appuie ceux qui essaient de se doter d'institutions démocratiques et d'achever leur démocratisation, en insistant sur la représentation et la participation des segments les plus démunis de la société¹⁵⁵.

La majeure partie de l'aide à la gouvernance démocratique accordée par le Royaume-Uni est canalisée par le DFID — comme elle l'est par l'ACDI, au Canada. Au chapitre 2, on a mentionné le discours prononcé en octobre 2006 par le ministre du Développement international Hillary Benn et intitulé « La politique au service des pauvres : démocratie et développement¹⁵⁶ ». Cependant, comme Peter Owen, conseiller principal sur la gouvernance à la Division de la politique du DFID, l'a fait remarquer au Comité : « Il n'y a pas de livres de recettes pour nous aider dans ce domaine¹⁵⁷. » En élaborant l'approche du DFID, les fonctionnaires ont insisté sur l'importance de bien comprendre la dynamique politique de chaque contexte, y compris au niveau local, et d'effectuer des analyses régulières de la gouvernance dans le pays. On doit rechercher les principaux moteurs du changement dans chaque société, mais il importe également de bien choisir les ONG avec lesquelles on décidera de travailler. Il a été souligné que le DFID avait abandonné les conditions strictes dans ses programmes, sauf pour ce qui est de la réduction de la pauvreté, des droits de la personne et de la bonne gestion financière. Le DFID utilise également des indicateurs de gouvernance comme ceux que produit la Banque mondiale. Cependant, il faut les utiliser avec précaution et les adapter de sorte qu'ils prennent une dimension locale dans chaque contexte. Pour produire des changements dans la gouvernance au niveau de la société, il faut parfois viser le très long terme.

conçu le premier guide de travail sur le terrain dans le domaine des droits de la personne (en 1997 et révisé en 2001), a participé à l'élaboration de la méthode d'observation des élections et a produit des lignes directrices pour l'observation du vote électronique.¹⁴⁹

Au Royaume-Uni, qui est un plus grand donateur, le Comité a rencontré David French, directeur général de la *Westminster Foundation for Democracy* (WFD), ainsi que le député travailliste Hugh Bayley, président du conseil d'administration de la WFD, dans le cadre d'une réunion avec le président et les membres du Comité parlementaire restreint du Royaume-Uni sur le développement international. La WFD a été créée en 1992 en tant qu'organisme parrainé par le gouvernement, mais elle dispose d'un haut degré d'indépendance. Elle constitue un partenariat entre le *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) et les partis politiques britanniques, et 50 p. 100 des fonds qu'elle reçoit vont à ces derniers pour leur permettre d'offrir une aide de parti à parti.

Selon M. French, la WFD est clairement un organisme de développement politique et est parfaitement à l'aise avec les sensibilités politiques en cause. La participation des partis politiques s'est faite à l'initiative de simples députés. On retrouve à la WFD le financement de base des fondations des partis politiques comme ce qui se fait au *National Endowment for Democracy* des États-Unis, quoique à bien plus petite échelle. En outre, la WFD permet la participation d'hommes et de femmes politiques encore actifs et n'a pas de bureaux dans d'autres pays. La WFD cherche à raffermir ses rapports avec le ministère du Développement international (DFID) sur la base de son livre blanc de juillet 2006 intitulé *Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor*¹⁵⁰, qui est à l'origine de la création d'un fonds pour la démocratie doté de 100 millions de livres sterling (212 millions de dollars canadiens). Cependant, en ce moment, ces fonds ne peuvent pas servir au développement des partis politiques, ce que désapprouve la WFD.¹⁵¹

M. Bayley a fait remarquer que le niveau de financement de la WFD — 4,1 millions de livres sterling (8,7 millions de dollars canadiens) en 2005-2006 — est très modeste comparativement aux sommes dépensées par le DFID pour la gouvernance, et qui devraient augmenter compte tenu de l'accent qui a été mis sur ce secteur dans le livre blanc de juillet 2006. Le soutien du DFID pour la bonne gouvernance est plus large que si ce soutien ne visait que la démocratie politique. Toutefois, comme le président du comité restreint, le député libéral-démocrate Malcolm Bruce, l'a déclaré, la bonne gouvernance est soutenue par la bonne démocratie. Le rôle précis de la WFD est le soutien du développement de parti à parti et les démarches en vue d'obtenir plus de fonds du FCO et du DFID pour mener des projets spéciaux, par exemple à la Sierra Leone. Il sera question plus en détail de l'approche de la WFD au chapitre 7.

D'un point de vue plus général, la réunion avec les membres du comité restreint a fait ressortir que tous les partis appuyaient le mandat législatif de l'APD du Royaume-Uni — le Parlement a adopté l'*International Development Act* en 2002¹⁵² — en raison de la décision, prise en 1997, de donner au DFID une identité propre distincte de celle du FCO. Il a également été souligné que le gouvernement du Royaume-Uni s'était engagé à atteindre l'objectif de 0,7 p. 100 de son RNB d'ici 2013 (ce pourcentage était de

relever en Afghanistan où la composante militaire et l'aide au développement se combinent.

Il y a eu beaucoup de discussions avec le Comité sur le défi que pose la promotion d'un système multipartite en y intégrant des éléments de reddition de comptes. En Norvège, les partis ne s'entendent pas sur la manière, pour eux, de fournir leur aide; une ligne de fracture sépare les partis (comme le parti travailliste) qui ont établi des réseaux de soutien internationaux entre partis de même allégeance et les petits partis, qui n'ont pas cet avantage. Néanmoins, un tout nouveau Centre norvégien pour le soutien de la démocratie, qui regroupe tous les partis, a été créé. Sa présidente interimaire, Marit Nybak, a expliqué qu'il était important de disposer de tels mécanismes pour être en mesure de soutenir les partis politiques à l'étranger dans le but d'assurer la formation, le renforcement des capacités des organisations, l'accroissement du rôle des femmes, etc. Les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et de NORAD ont insisté sur l'importance de l'indépendance de ce centre. Selon ses lignes directrices, un processus concurrentiel doit servir à décider quels projets présentés par les partis politiques seront financés, et des projets conjoints doivent également être soutenus. Ce financement demeure une très petite portion de l'aide à la gouvernance démocratique. Le débat sur la meilleure façon d'apporter une aide par l'intermédiaire des partis politiques dure encore en Norvège. L'ancienne stratégie de soutien du développement de la démocratie ne comportait pas cet élément. NORAD souhaiterait que cela se fasse modestement et que ce soit confié aux ambassades. Le soutien des partis politiques est une question délicate qui exige attention et prudence¹⁴⁷.

Le Comité a rencontré des représentants du Centre norvégien pour le soutien de la démocratie, qui lui ont dit que le centre était devenu un organisme permanent en 2006, après avoir été créé comme projet pilote en 2002. Les projets financés sont modestes étant donné que le centre ne disposait, en 2006, que de 600 000 € (857 000 \$CAN), budget de financement passé à 850 000 € (1 215 000 \$CAN) in 2007¹⁴⁸. Soulignons que le centre a été créé à la demande des sept partis politiques représentés au Storting, qui est le parlement norvégien. Le Comité y reviendra au chapitre 7.

Lors de son passage à Oslo, le Comité a également rencontré des représentants de la Banque de ressources norvégiennes pour la démocratie et les droits de la personne (NORDEM), qui a servi d'inspiration à CANADEM, organisme canadien dont il sera question dans la partie II du rapport. NORDEM a été créé en 1993 par le ministère norvégien des Affaires étrangères. Il s'agissait alors d'un projet du Centre norvégien des droits de la personne de l'Université d'Oslo. À l'époque, c'était le premier programme en son genre dans le monde. Il vise à combler à très court préavis les besoins en personnel qualifié pour remplir des missions de promotion de la démocratie et des droits de la personne. La principale fonction de NORDEM consiste à recruter et à former du personnel pour des détachements auprès d'organisations internationales qui se consacrent à la promotion de la démocratie et des droits de la personne. NORDEM peut compter sur une liste de 250 spécialistes et a organisé 1 700 détachements depuis 1993. L'organisme a

- Renforcement du système parlementaire. Cela inclut la participation des parlementaires aux processus budgétaires et aux autres activités de planification du développement, notamment dans la préparation des documents sur une stratégie de lutte à la pauvreté (utilisés par les institutions financières internationales). Des activités sont bilatérales, d'autres multilatérales et font intervenir les réseaux internationaux de parlementaires. Le parlement suédois est jumelé aux parlements du Vietnam et du Timor-Oriental.

- Soutien des élections. SIDA essaie de travailler pour le long terme à la gestion des élections et aux questions d'éducation civique et d'éducation des électeurs. Des projets menés au Kenya ont été mentionnés.

- Soutien des partis politiques. Les travaux à cet égard ont été entrepris en 1996 et sont devenus permanents en 2002. SIDA travaille par l'intermédiaire de sept fondations de partis politiques en s'inspirant du modèle allemand, où chaque parti a sa fondation, plutôt que du modèle néerlandais, où il n'existe qu'une seule fondation pour tous les partis. Une évaluation approfondie du soutien des partis politiques sera effectuée en 2009.

Le Comité n'a pas eu le temps de rencontrer des représentants des fondations des partis politiques. Cependant, il a eu des réunions avec des cadres de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), qui a son siège à Stockholm. L'IDEA est une institution intergouvernementale fondée sur la connaissance dont l'objectif est de « convertir les résultats de la recherche en outils pratiques ». Il entretient des liens étroits avec le Centre de recherches sur le développement international, ici, au Canada¹⁴⁴. Un des trois secteurs où l'IDEA a concentré son action en 2006 a été les partis politiques et la participation (avec un volet « femmes en politique », les deux autres étant les processus électoraux et l'instauration de la démocratie et la gestion des conflits. Le Comité a déjà mentionné au chapitre 1 la méthode d'évaluation de la démocratie participative utilisée par l'IDEA. Au chapitre 7, il reviendra sur les constatations de l'IDEA concernant le développement des partis politiques¹⁴⁵ telles que les lui a présentées Roger Hallag, chef du programme des partis politiques¹⁴⁵.

Comme en Suède, il existe en Norvège un soutien très fort de la population pour l'APD, qui devrait atteindre 0,97 p. 100 du RNB en 2007 (elle se situait à 0,93 p. 100 en 2005 et à 0,89 p. 100 en 2006), soit environ 3,5 millions de dollars canadiens. Un des grands objectifs de l'aide au développement de la Norvège est « la promotion de la paix, de la démocratie et des droits de la personne », et la gouvernance est un des cinq grands secteurs d'intervention. La gouvernance, définie en termes généraux, reçoit environ 18 p. 100 de l'APD¹⁴⁶. Lors d'une réunion avec des membres du comité parlementaire permanent des affaires étrangères, on a souligné qu'un débat faisait rage sur les priorités de l'APD — dans quels secteurs la Norvège possède-t-elle la meilleure compétence et les meilleurs avantages comparatifs? —, l'efficacité de l'aide au développement et les défis à

« Le modèle néerlandais nous convient mieux parce qu'il repose sur le multipartisme¹⁴⁰. » Plusieurs témoins, notamment l'expert de renom Thomas Carothers, à Washington, D.C.¹⁴¹, ont aussi déclaré que le NIMD serait probablement le meilleur modèle pour le Canada si le gouvernement du Canada et les partis politiques représentés au Parlement décidaient de s'intéresser aux partis politiques comme composante du développement de la démocratie. Le Comité reviendra à cette question au chapitre 7 du rapport, qui contient une section consacrée au rôle des partis politiques et des parlementaires dans l'aide à la démocratie.

En Suède, pays qui s'est engagé à atteindre un ratio APD/RNB de 1 p. 100 (il était de 0,92 p. 100 en 2005 et est passé à 1,03 p. 100 en 2006 selon les chiffres du Comité d'aide au développement), on a mentionné au Comité que la population appuyait fortement l'APD et que le parlement et la société civile avaient pris un engagement ferme en faveur de cette aide. En Suède, l'adoption d'un cadre législatif pangouvernemental pour garantir la cohérence dans l'atteinte des objectifs de développement équitable et durable s'est faite à l'issue des travaux d'une commission parlementaire qui se sont étalés sur deux ans. L'aide à la gouvernance démocratique représentait environ 10 p. 100 de l'APD suédoise et on s'attend à ce que le nouveau gouvernement élu à l'automne 2006 accorde encore plus d'importance à ce type d'aide. Les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères ont mentionné qu'un de leurs défis consistait à identifier les « agents du changement ». Dans le cas du Bélarus, qui est une cible majeure, la Suède travaillera par l'intermédiaire des médias et des partis politiques¹⁴². L'organisme suédois d'aide au développement, SIDA, qui gère 50 p. 100 des dépenses du pays au titre de l'APD, verse 30 millions de couronnes (4,6 millions de dollars canadiens) par année — somme qui devrait augmenter — aux fondations des partis politiques suédois en fonction du nombre de sièges que chaque parti détient au parlement.

Les fonctionnaires du SIDA ont déclaré au Comité que l'organisme aborde le développement sous l'angle des droits. Les trois principaux secteurs d'aide à la gouvernance démocratique sont : la gouvernance dans le secteur public et l'administration publique; les réformes du secteur juridique; les institutions et la culture démocratiques, notamment au niveau local. Une difficulté provient du fait que les progrès ne se mesurent pas uniquement en termes de correctifs techniques ou de modifications des institutions. Il faut une analyse poussée des rapports entre les différents pouvoirs, tant formels qu'informels. Une autre difficulté est la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et la coordination des donateurs¹⁴³. Une troisième est l'établissement d'un processus hiérarchique de reddition de comptes concernant les droits à l'intention des citoyens. Finalement, une quatrième consiste à réussir à instaurer une gestion des programmes axée sur les résultats grâce au recours aux bons indicateurs d'évaluation. Il est très difficile, mais nécessaire, d'évaluer les résultats sur la démocratie.

Des programmes de développement de la démocratie ont été mentionnés dans les secteurs suivants :

En Finlande, l'aide au développement a toujours été une fonction du ministère des Affaires étrangères. Dans ce pays, l'APD est très concentrée, les programmes bilatéraux visant huit pays. Comme au Danemark, l'APD en Finlande n'est pas encadrée par une loi, mais c'est ce que souhaiterait le Comité consultatif sur la politique de développement (où siègent des représentants de tous les partis politiques) en fixant l'objectif à 0,7 p. 100, comme le veulent trois partis. Il a également été souligné que la Finlande a célébré en 2006 le centenaire du suffrage universel lors des élections nationales.

Pour ce qui est des programmes d'APD finlandais pour la démocratie et la gouvernance, les fonctionnaires ont fait référence au guide intitulé *Thinking Strategically About Democracy Assistance*, qui a été publié par le ministère en novembre 2001¹³⁶. Ils ont souligné que ce guide était actuellement mis à jour en fonction de la collaboration dans le domaine avec l'UE et avec l'initiative de l'UE sur la gouvernance, qui s'inspire de l'expérience de tous les États membres. Environ 10 p. 100 de l'APD de la Finlande est consacrée aux activités liées à la gouvernance, définie en termes généraux et incluant le soutien budgétaire et la constitution de fonds locaux pour la coopération. Dans le cadre de l'effort de mise en place des institutions, il existe un programme Nord-Sud où les autorités finlandaises locales collaborent avec des gouvernements locaux dans des pays en développement. La Finlande mène également un programme en Afghanistan, quoique ce pays ne soit pas encore considéré comme un partenaire à long terme¹³⁷.

Fait notable, des membres du Comité sur la politique de développement ont déclaré au Comité que, même si la participation directe des partis politiques au développement de la démocratie a suscité une controverse au sein de la population, le groupe de travail appelé les Partis politiques de la Finlande pour la démocratie, ou Demo Finland, a été créé en 2005 et reçoit un très modeste financement de la part du gouvernement — 200 000 € par année en 2006 (environ 310 000 \$CAN), mais cette somme devrait augmenter en 2007¹³⁸. Actuellement, Demo Finland travaille surtout en Tanzanie — en coopération avec le Centre tanzanien pour la démocratie — et au Népal. Les projets visent à promouvoir le dialogue, les bonnes pratiques, la participation des femmes au processus décisionnel et l'éducation civique. Le concept derrière Demo Finland est né d'un livre blanc gouvernemental de 2004 où on lisait ceci :

Le respect des droits humains, de l'égalité en société et entre les sexes, de même que la promotion de la démocratie sont des préalables au développement. Faciliter et encourager l'implantation des conditions propices au fonctionnement du multipartisme et du parlementarisme instaure le climat favorable à l'établissement et au développement de la démocratie. Le gouvernement recherche des moyens de mettre de plus en plus à profit l'expérience et la participation des parlementaires et des partis politiques finlandais¹³⁹.

Après débat, il a donc été décidé que Demo Finland adopterait un modèle reposant sur le multipartisme (semblable à l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, NIMD) plutôt qu'un modèle reposant sur un jumelage de partis (semblable aux fondations ou aux instituts des partis, comme en Allemagne, en Suède et aux États-Unis). Comme l'a déclaré un membre du Comité sur la politique de développement :

L'aide danoise est en général ciblée, à long terme et axée sur les résultats, les deux tiers étant versée à l'Afrique. Johnny Flentø, directeur pour l'Afrique, au ministère des Affaires étrangères, a déclaré au Comité que l'approche danoise est fondée sur la décentralisation sur le terrain, la propriété locale et la démocratie locale. La gouvernance est également un facteur décisif dans le choix des pays bénéficiaires. Cependant, il a reconnu que, parmi ceux qui donnent à l'Afrique, il existe encore « deux poids, deux mesures », car l'aide est conditionnelle au respect de normes sur les droits de la personne et la gouvernance démocratique¹³⁴.

Dans son exposé devant le Comité, Neil Webster, chef du Département de la recherche sur le développement : pauvreté, aide et politiques, à l'Institut danois des affaires internationales, a fait remarquer que le soutien de la démocratie participative enregistrerait de grands succès, mais qu'il était encore très difficile d'instaurer des liens entre le niveau local et le niveau national de manière à donner une part de pouvoir à l'ensemble des citoyens, surtout dans les secteurs faibles et marginalisés de la société.

M. Webster a mentionné trois secteurs prometteurs et a fait une mise en garde :

1) on enregistre des progrès dans la décentralisation financière et la participation des populations locales aux processus d'établissement des budgets;

2) la réforme de la fonction publique va dans le sens d'une responsabilisation dans la mise en œuvre des services;

3) on constate le passage de la démocratie participative locale vers la démocratie représentative nationale, ce qui donne une voix à ceux qui ont traditionnellement été exclus. Il faut à cet égard examiner le rôle des partis politiques.

La préoccupation provenait du fait que DANIDA a tendance à adopter une approche axée sur des principes » qui lui fait appliquer trop rigoureusement les conditions du versement de l'aide. Il faut bien réfléchir avant de simplement cesser de verser de l'aide et il faut également faire preuve de pragmatisme en s'attaquant à des problèmes comme la corruption. Il importe de ne pas compromettre le développement à long terme des institutions, particulièrement dans les États fragiles. Les donateurs doivent reconnaître que les contextes varient énormément d'un endroit à l'autre et qu'il faut être capable de déterminer qui sont les « moteurs du changement » dans chaque cas. La question du degré de confiance des pays donateurs envers les choix politiques exercés par d'autres pays se pose. Il reste, cependant, qu'en démocratie il faut respecter le résultat des processus décisionnels participatifs. La démocratie peut être un moyen de réduire la pauvreté. Il faut aussi reconnaître qu'elle peut aboutir à la contestation et à des conflits¹³⁵.

l'instauration de la démocratie. Le Comité n'a pas l'intention de tous les décrire dans le détail — l'information se trouvant dans la documentation analytique et sur les sites Internet des organisations¹²⁹ — mais il veut faire ressortir certains points qui pourraient alimenter la réflexion sur la politique canadienne. Dans le présent chapitre, il se concentre sur les donateurs en Europe et aux États-Unis, les approches multilatérales faisant l'objet du chapitre 8.

D'entrée de jeu, il convient de souligner qu'il existe un large consensus sur les questions critiques auxquelles se heurtent les promoteurs de la démocratie et qui ont été abordées au chapitre 2. Selon l'historique de leurs institutions propres et leurs ressources, les donateurs réagissent chacun à leur manière. Il se peut que chacun d'entre eux ait sa propre définition de ce qui constitue le « développement démocratique » ou de ce que l'ACDI appelle la « gouvernance démocratique », mais tous sont conscients des défis planétaires et cherchent à accroître leur efficacité dans leurs activités d'aide à la démocratie.

Il convient de noter que le Royaume-Uni et les pays scandinaves ont atteint des ratios APD/RNB (aide publique au développement/revenu national brut) beaucoup plus élevés que le niveau global d'aide au développement du Canada (qui était de 0,34 p. 100 en 2005 et de 0,30 p. 100 en 2006; l'effort moyen des pays a été de 0,46 p. 100 en 2006)¹³⁰. En fait, l'Union européenne dans son ensemble s'est engagée à atteindre en 2015 l'objectif de 0,7 p. 100 fixé par l'ONU, certains pays s'étant donné pour objectif d'y parvenir avant. Trois des quatre pays scandinaves visités ont déjà dépassé cet objectif. La Finlande fait exception, son APD, qui était à 0,47 p. 100 en 2005, ayant chuté. On a dit au Comité que le taux serait de 0,43 p. 100 en 2007¹³¹; cependant, les chiffres du Comité d'aide au développement montrent qu'il est descendu plus bas en 2006, à 0,39 p. 100. Le pays s'est engagé à atteindre l'objectif de 0,7 p. 100 en 2010. Dans le cas du Royaume-Uni, le taux d'APD s'établissait à 0,48 p. 100 en 2005 et il est passé à 0,52 p. 100 en 2006. Le gouvernement de ce pays s'est engagé officiellement à le faire passer à 0,7 p. 100 d'ici 2013¹³².

Au Danemark, qui s'est engagé à maintenir un ratio APD/RNB de 0,8 p. 100 (chiffre de 2006), le plan des engagements du gouvernement de 2007 à 2011 insiste sur le soutien accru du Danemark au développement démocratique, à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption dans les pays pauvres. En 2007, le montant de 1 milliard de couronnes (192 millions de dollars canadiens) prévu pour ces activités, soit environ 10 p. 100 de l'APD, doit être augmenté de 500 millions de couronnes (96 millions de dollars canadiens)¹³³. Il convient de souligner ici que l'organisme danois d'aide au développement, DANIDA, n'est plus autonome et qu'il a été entièrement intégré au ministre des Affaires étrangères. Le Danemark ne possède pas de fondations appartenant à des partis politiques et n'a pas non plus d'institutions indépendantes de promotion de la démocratie.

CHAPITRE 3 APPRENDRE DE L'EXPÉRIENCE D'AUTRES PAYS DONATEURS

Je n'ai jamais rien d'autre à affronter que des problèmes complexes.

¹²⁴David French, administrateur général, Westminster Foundation

Il est important de rétablir l'aide à la démocratie à titre de bien public universel.

Mark Salter, agent de programme principal,
programme d'instauration de la démocratie et de gestion des conflits,
Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA)¹²⁵

La promotion de la démocratie [...] n'est pas de la réingénierie sociale imposée par le haut.

David Lowe, vice-président, relations avec les gouvernements
et relations externes, National Endowment for Democracy¹²⁶

Notre travail consiste à aider les gens à comprendre par eux-mêmes.

Christopher Sands, Centre for Strategic and International Studies et International
Republican Institute¹²⁷

La démocratie doit se produire tous les jours de la semaine.

¹²⁸Carolyn McAskie, sous-secrétaire générale des Nations Unies

Nous verrons dans la prochaine partie du rapport que le Canada a son expérience propre du développement de la démocratie à l'étranger. Il n'existe pas un modèle international ou étranger « idéal » qui pourrait être tout simplement greffé à l'expérience canadienne. Toutefois, l'expérience d'autres donateurs peut enrichir les connaissances à partir desquelles s'élabore la politique canadienne. Le Comité a été dans l'impossibilité de visiter des institutions de promotion de la démocratie en Allemagne et aux Pays-Bas, mais il les connaît bien. Il a rencontré des représentants d'organismes d'aide à la démocratie et des experts du domaine dans quatre pays scandinaves et au Royaume-Uni en octobre 2006 et aux États-Unis (Washington, D.C., et New York) en février 2007. Des organisations multilatérales étaient du nombre, notamment le secrétariat du Commonwealth, International IDEA et les Nations Unies.

Les réunions qu'il a tenues à l'extérieur du Canada ont amené le Comité à prendre conscience de l'éventail croissant et de la portée toujours plus large des activités dans le domaine de même que des nombreux canaux par lesquels est financée l'aide à

- 105 Andrew T. Green et Richard D. Kohl, « *Challenges of Evaluating Democracy Assistance: Perspectives from the Donor Side* », *Democratization*, vol. 14, n° 1, février 2007, p. 163. [traduction]
- 106 *Témoignages*, réunion 34, 5 décembre 2006, p. 5. C'est nous qui employons les caractères gras.
- 107 *Témoignages*, réunion 43, 1^{er} mars 2007, p. 13.
- 108 Smilie, « Une assez bonne gouvernance? », mémoire présenté au Comité, janvier 2007, p. 2.
- 109 Le Comité a tenu une audience sur la troisième de ces évaluations. Voir *Témoignages*, 38^e législature, 1^{re} session, réunion 17, 15 décembre 2004.
- 110 Voici ce que dit à cet égard une publication du NIMD : « Le NIMD est conscient qu'il œuvre dans un secteur d'activité – l'aide à la démocratie – qui est encore peu défriché. C'est pourquoi il met beaucoup l'accent sur l'évaluation régulière et externe de ses programmes. Des évaluations externes sont disponibles pour les programmes du NIMD soient empruntés du Guatemala, de la Bolivie et du Ghana. La direction du NIMD insiste pour que les activités du NIMD soient empruntées du désir d'apprendre et elle souhaite grandement mettre en commun les leçons tirées de l'expérience. » (*Support for Political Parties and Party Systems: The IMD approach*, La Haye, non datée, p. 13, http://www.nimd.org/upload/publications/2005/supporting_parties_the_imd_approach.pdf)
- 111 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 2.
- 112 *Ibid.*
- 113 Perlin, « Trouver une voie vers des politiques plus efficaces de promotion de la démocratie », mémoire présenté au Comité, 5 mars 2007, p. 2.
- 114 *Ibid.*
- 115 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006, p. 1.
- 116 *Ibid.*, p. 1-2.
- 117 *Ibid.*, p. 2.
- 118 En février 2007, le Conseil démocratique, qui avait été formé à titre de forum informel en 2005, comptait huit membres : le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, l'ACDI, Elections Canada, le Forum des fédérations, le CRDI, l'Institut national de la magistrature, le Centre parlementaire et Droits et Démocratie (information tirée d'une note d'information préparée à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, 15 février 2007).
- 119 *Ibid.*, p. 11.
- 120 Le Centre parlementaire, « Renforcer le rôle du Canada comme chef de file dans la promotion de la démocratie », mémoire présenté au Comité, 11 janvier 2007, p. 6.
- 121 *Ibid.*
- 122 *Témoignages*, réunion 23, 24 octobre 2006, p. 2.
- 123 Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, 1999, p. 346-347. [traduction]

- 82 Bernard Wood, *Quelques points de départ possibles*, communication présentée à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, Ottawa, 15 février 2007, p. 3-4. C'est l'auteur qui emploie les caractères gras et les soulignements.
- 83 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 9.
- 84 *Témoignages*, réunion 34, 5 octobre 2006, p. 7.
- 85 « L'indice de démocratie de l'*Economist Intelligence Unit* », 2006, p. 3, voir Dani Rodrik et Roberto Rigobon, « Rule of law, democracy, openness, and income: estimating the interrelationships », *Economics of Transition*, vol. 13 n° 3, 2005; Daron Acemoglu et coll., « Income and democracy », *National Bureau of Economic Research*, document de travail n° 11205, mars 2005.
- 86 Cité par von Meijlenfeldt, « Au-delà de l'euphorie : de nouveaux défis pour la promotion de la démocratie », p. 3. La version française de la déclaration se trouve dans le site des Nations Unies, à l'adresse <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2006/SGSM10702.doc.htm>.
- 87 Hilary Benn, « La politique au service des pauvres : démocratie et développement », discours présenté par le centre d'études et de recherches Demos, Westminster Hall, 23 octobre 2006, p. 2, http://www.demos.co.uk/files/FILE/HB_speech_-_final.pdf (site en anglais).
- 88 « Au-delà de l'euphorie : de nouveaux défis pour la promotion de la démocratie », p. 3, voir Morton Halperin, Joseph T. Seigle et Michael M. Weinstein, « *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Peace and Prosperity* », *Council on Foreign Relations*, New York, Routledge, 2004.
- 89 Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, 1999, p. 344. [traduction]
- 90 *Ibid.*, p. 345. [traduction]
- 91 « Promotion et protection de la démocratie et des droits humains : Politiques et perspectives pour le 21^{ème} siècle », mémoire accompagnant le témoignage de vive voix du président de Droits et Démocratie, Jean-Louis Roy, 2 octobre 2006.
- 92 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006, p. 4. C'est nous qui employons les caractères gras.
- 93 Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, p. 345. [traduction]
- 94 Voir aussi Carothers, « *The Sequencing Fallacy* », *Journal of Democracy*, janvier 2007.
- 95 Perlín, « *International Assistance to Democratic Development: A Review* », 2003, p. 19. [traduction]
- 96 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 2.
- 97 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 2.
- 98 Thomas O. Melia, *The Democracy Bureauacy: The Infrastructure of American Democracy Promotion*, septembre 2005, p. 9, document de discussion préparé pour le *Princeton Project on National Security du Working Group on Global Institutions and Foreign Policy Infrastructure*. Voir aussi Melia, « *The Democracy Bureauacy* », *The American Interest*, vol. 1, n° 4, été 2006, p. 122-130.
- 99 Ian Smilie, « Une assez bonne gouvernance? », mémoire présenté au Comité, janvier 2007, p. 3. Voir *Témoignages*, réunion 39, 1^{er} février 2007.
- 100 *Ibid.*, p. 2-3.
- 101 Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, p. 339-340. [traduction]
- 102 *Ibid.*, p. 340. [traduction]
- 103 Comme le dit Carothers : « Dans l'ensemble, les programmes de démocratisation n'ont, dans le meilleur des cas, qu'une influence secondaire parce qu'ils n'ont pas d'effet décisif sur les conditions sous-jacentes de la société qui déterminent largement la trajectoire politique d'un pays, à savoir : le caractère et le positionnement des principales forces politiques; les traditions politiques, les attentes et les valeurs propres à l'ensemble des citoyens; la présence ou l'absence de puissants éléments antidémocratiques. » (*Ibid.*, p. 341.) [traduction]
- 104 Carothers, « Introduction », *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2004, p. 2-3. [traduction]

- 66 Association du Barreau canadien, « Le soutien à la démocratie au moyen du principe de la primauté du droit », janvier 2007, p. 8. Voir aussi *Témoignages*, réunion 38, 30 janvier 2007.
- 67 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 12.
- 68 *Témoignages*, réunion 42, 27 février 2007.
- 69 *Témoignages*, réunion 35, 6 décembre 2006, p. 2. Voici la description faite par M. Foster de la coalition Social Watch, en Inde : « C'est en fait une alliance d'organismes de la société civile et non un organisme séparé. Elle travaille à l'échelle nationale à surveiller des questions de gouvernance nationales, régionales et locales. Elle a pour objectif de veiller à ce que les organismes de la société civile et les citoyens participent véritablement au processus de gouvernance pour rendre la démocratie plus significative et participative. La surveillance des institutions de gouvernance les rendra responsables et transparentes. Elle cible quatre lieux clés de gouvernance : le Parlement, l'exécutif et son exécution de la politique publique, la Cour suprême et les administrations autonomes locales. Elle le fait dans une perspective de développement social et de reddition de comptes aux citoyens » (*ibid.*, p. 1). En ce qui concerne, de façon générale, les problèmes rencontrés par la société civile, voir *Strengthening Democratic Governance: The Role of Civil Society*, juin 2006, actes du congrès Wilton Park S06/10, présenté en collaboration avec l'*Ash Institute for Democratic Governance and Innovation* de l'Université Harvard, <http://www.wiltonpark.org.uk/documents/conferences/WP/S06-10/pdfs/WP/S06-10.pdf>.
- 70 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 10.
- 71 Voir Thomas Carothers, « *Promoting Democracy and Fighting Terror* », *Foreign Affairs*, janvier et février 2003. Voir aussi Carothers, « *The Backlash Against Democracy Promotion* », *Foreign Affairs*, mars et avril 2006, <http://www.foreignaffairs.org/backissues/decade/2006>. En ce qui concerne les soupçons du monde musulman à propos de la stratégie des États-Unis au Moyen-Orient, voir Carrie Wickham, « *The Problem with Coercive Democratization: The Islamist Response to the U.S. Democracy Reform Initiative* », *Muslim World Journal of Human Rights*, vol. 1, n° 1, 2004, article 6.
- 72 Carl Gershman et Michael Allen, « *The Assault on Democracy Assistance* », *Journal of Democracy*, vol. 17, n° 2, avril 2006, p. 37, <http://www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/Gershman-17-2.pdf> [traduction]. L'*Economist Intelligence Unit* compte, dans sa liste de 2006 des pays classés selon l'indice de démocratie, 30 régimes hybrides, notamment la Russie, l'Afghanistan figure toujours parmi les 55 régimes autoritaires (voir Kekic, *op. cit.*, p. 4-5, tableau 1, « Indice de démocratie de l'*Economist Intelligence Unit* 2006 »).
- 73 *ibid.*, p. 47. [traduction]
- 74 Thomas Carothers, « *Responding to the Democracy Promotion Backlash* », témoignage présenté lors d'une audience du Comité des relations extérieures du Sénat des États-Unis, 8 juin 2006, <http://www.camegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=18416&prog=zpg&prf=zdrizme>. [traduction]
- 75 Ivo Daalder et James Lindsay, « *Democracies of the World, Unite* », *The American Interest Online*, aperçu du numéro de l'hiver 2007, <http://www.the-american-interest.com/ai2/article.cfm?id=2198&Mid=6>.
- 76 Gershman et Allen, *op. cit.*, p. 49-50. [traduction]
- 77 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 3.
- 78 *ibid.*, p. 4. Le Comité a rencontré Richard Rowson, président du Council for a Community of Democracies, à Washington, le 6 février 2007.
- 79 Robert Herman et Theodore Piccone, dir., *Defending Democracy: A Global Survey of Foreign Policy Trends 1992-2002*, Democracy Coalition Project, 2002, cités dans Schmitz, « *The Role of International Democracy Promotion in Canada's Foreign Policy* », 2004, p. 42, <http://www.irp.org/fasstrak/index.htm>. Le Comité a rencontré Theodore Piccone, directeur général du *Democracy Coalition Project* et représentant à Washington du Club de Madrid, le 6 février 2007, à Washington. M. Piccone a indiqué que les résultats d'une nouvelle étude sur les 40 pays visés par l'enquête de 2002 allaient paraître bientôt.
- 80 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 2.
- 81 *Témoignages*, réunion 26, 1^{er} novembre 2006, p. 11.

- 45 Peter Burnell, dir., *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*, 2000, p. 13. [traduction]
- 46 *Ibid.*, p. 36. [traduction]
- 47 Pour en savoir davantage sur le contexte de la création du NED, voir Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, 1999, p. 30 et pages suivantes.
- 48 Burnell, *op. cit.*, p. 39 et pages suivantes. Concernant les justifications d'une aide accrue au développement démocratique dans le cadre de l'aide internationale, voir aussi George Perlin, « *International Assistance to research meeting on Good governance and aid effectiveness*, Ottawa, CRDI, 5 mars 2005, p. 2-6.
- 49 George Perlin, « *International Assistance to Democratic Development: A Review* », 2003, p. 12-13, tableau 1, « *Program Objectives and Activities in the Area of Democracy Assistance* », collection Documents de travail de l'Institut de recherche en politiques publiques, n° 2003-04, www.irp.org.
- 50 *Ibid.*, p. 13.
- 51 George Perlin, « *Trouver une voie vers des politiques plus efficaces de promotion de la démocratie* », mémoire présenté au Comité, 5 mars 2007, p. 1, note en bas de page n° 2.
- 52 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 1, et mémoire présenté à cette occasion par l'ACDI.
- 53 Massimo Tommasoli, « *Democracy Building and the Political Dimensions of Development* », dans Institut international pour la démocratie et l'aide au processus électoral, *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*, 2005, p. 29-30.
- 54 *The EU Approach to Democracy Promotion in External Relations: Food for Thought*, 21 juin 2006, document de discussion du Conseil de l'Europe sur la promotion de la démocratie, <http://www.democracysagenda.org/modules.php?mop=modload&name=Lpload&file=index&op=show&mid=2>. [traduction]
- 55 Témoignage de Leslie Campbell devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international le 21 février 2007. M. Campbell devait témoigner devant le comité de la Chambre des communes à Washington le 5 février 2007, mais il a dû se rendre en Irak à l'occasion du décès, dans ce pays, de quatre membres du personnel du *National Democratic Institute*.
- 56 Peter MacKay, allocution à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, 15 février 2007, http://geo.international.gc.ca/cip-pic/courrent/discussions/democracy/dialogue-tr.asp?lang_update=1.
- 57 Gordon Crawford, « *Réunir les conditions propices aux réformes démocratiques : tirer des enseignements des principes démocratiques* », communication présentée à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, Ottawa, 15 février 2007, p. 7.
- 58 Vidar Helgesen, « *Institutions and Beyond: Making Democracy Sustainable* », 2006, p. 5. [traduction]
- 59 Crawford, *op. cit.*, p. 2.
- 60 Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, 1999, p. 339. [traduction]
- 61 Roel von Meijenfeldt, *Au-delà de l'euphorie : de nouveaux défis pour la promotion de la démocratie*, communication présentée au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 10 janvier 2007, p. 13.
- 62 Ross Reid, « *Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique* », communication présentée à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, Ottawa, 15 février 2007, p. 1.
- 63 *Témoignages*, réunion 23, 24 octobre 2006, p. 1.
- 64 *Témoignages*, réunion 17, 27 septembre 2006, p. 3.
- 65 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006, p. 5.

développement démocratique et dont l'essentiel provient du budget de l'ACDI. Une lacune a été particulièrement relevée, et c'est l'absence d'une évaluation sérieuse. Nous sommes donc d'avis qu'une évaluation indépendante détaillée de l'aide actuelle et de son efficacité s'impose.

Une solution consisterait à réunir un petit groupe indépendant d'experts, choisis après consultation de tous les partis représentés à la Chambre des communes et de prestation d'aide financière, lesquels permettent d'atteindre les objectifs déclarés efficacement, quelles formes d'aide sont le plus efficaces et où l'aide canadienne est le plus utile. Nous reviendrons sur ce point dans plusieurs recommandations ultérieures. Le Comité propose que le groupe indépendant dispose un délai d'un an pour préparer son rapport et que celui-ci soit déposé au Parlement et renvoyé au Comité.

Recommandation 3

Compte tenu des faiblesses observées dans l'évaluation des effets, par rapport aux sommes dépensées, de l'aide à la démocratie fournie par le Canada, le gouvernement devrait faire réaliser une évaluation indépendante dans l'année suivant l'attribution de tout financement public pour ce genre d'aide. Les résultats de l'évaluation devraient être soumis au Parlement et renvoyés au Comité. Cette évaluation pourrait être entreprise par un panel d'experts indépendant choisi à la suite de consultations de tous les partis à la Chambre des communes et de l'approbation du Comité.

La recherche dont on pourrait s'inspirer pour établir les politiques devrait être axée particulièrement sur les questions ayant constamment une importance cruciale dans le domaine du développement démocratique, en particulier les questions suivantes :

On pourrait notamment envisager la création d'un programme de recherche et d'études pour les partenaires de la démocratie qui relèverait du Centre de recherches pour le développement international, selon la suggestion du Centre parlementaire et d'un centre d'étude des politiques sur le développement démocratique, selon la suggestion de George Perlin.

- La nécessité de favoriser une démocratisation dont la paternité est locale et de porter attention aux dimensions locales du développement démocratique.
- La nécessité de veiller à ce que le développement démocratique soit considéré comme un droit et une valeur universels, conformément à la *Charte internationale des droits de l'homme*.

- La nécessité de lier l'aide au développement démocratique au phénomène plus vaste du développement social et économique des pays et aux mesures de lutte contre la pauvreté dans les pays bénéficiaires d'aide publique au développement.

- La nécessité de tirer profit de l'expérience des ONG actives dans le domaine de l'aide au développement démocratique.
- La nécessité d'améliorer la cohésion et la coordination de l'aide au développement démocratique au sein de chaque pays donateur et dans une perspective multilatérale.

- La nécessité d'évaluer plus régulièrement et de manière plus réaliste l'efficacité du financement de l'aide à la démocratisation et la nécessité d'évaluer plus régulièrement et de manière plus réaliste l'efficacité des stratégies d'aide au développement démocratique poursuivies.

Le Comité reconnaît que l'aide canadienne au développement démocratique à l'échelle internationale a beaucoup progressé depuis ses débuts dans les années 1980. Nous élaborerons sur la question de l'évolution de cette aide au chapitre 4. Par ailleurs, il ressort nettement des témoignages entendus qu'il faudrait examiner de près l'ensemble de l'aide financière que le gouvernement du Canada consacre actuellement au

Revenons maintenant à la première question d'importance que nous avons cernée relativement à l'aide à la démocratie, soit la participation qu'il faut susciter dans le pays bénéficiaire. Les Canadiens peuvent fournir de l'aide, mais doivent être bien conscients de ce que leur dit Paul Larose-Edwards : « Si vous voulez des résultats durables, vous avez intérêt à former des remplaçants locaux¹²². » Le Comité constate que le transfert de connaissances vers le pays bénéficiaire est l'une des premières leçons qu'il faut retenir au fil de la « courbe d'apprentissage » dont parle Thomas Carothers, qui précise par ailleurs ceci :

[...] les promoteurs de la démocratie doivent aider les pays bénéficiaires à bien comprendre et à bien utiliser l'aide à la démocratie. [...] On peut commencer par adopter des méthodes d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation axées sur le pays concerné, ce qui est déjà un pas dans la bonne direction. Toutefois, l'effet se limite chaque fois à un seul projet. Les promoteurs de la démocratie doivent entreprendre de traiter le sujet globalement [...] Les donateurs doivent faire connaître bien davantage leurs programmes d'aide à la démocratie dans les pays bénéficiaires, en diffusant largement, dans la langue locale, de l'information qui explique quels programmes sont mis en œuvre, qui en donne les objectifs et qui indique les partenaires¹²³.

Bref, il reste encore toute une série de questions importantes à traiter pour pouvoir progresser dans le domaine de l'aide internationale à la démocratie. Dans tous les cas, et le donateur, et le bénéficiaire ont besoin d'enrichir leur bagage de connaissances. Ce besoin existe quel que soit le type d'aide à la démocratie ou son champ d'application, y compris lorsqu'il s'agit de constituer un parlement et des partis politiques, ce dont il sera question en détail au chapitre 7.

Il importe de souligner que, quelle que soit la quantité de ressources affectées par le Canada au développement démocratique à l'avenir, et parallèlement aux nouvelles mesures canadiennes que nous présentons dans la partie III du présent rapport, il est essentiel de pouvoir s'appuyer sur de meilleures connaissances à propos des façons les plus efficaces d'utiliser les sommes d'argent destinées à l'aide à la démocratie. Nous sommes d'accord avec George Perlin pour dire que le Canada a les moyens de jouer un rôle de chef de file à cet égard et qu'il devrait le faire.

Recommandation 2

Le Canada devrait investir davantage dans l'acquisition de connaissances pratiques et dans la recherche relativement à l'aide au développement démocratique, pour que celle-ci soit plus efficace. L'information recueillie devrait servir à guider dans leur travail l'État fédéral lui-même — notamment la Section de la démocratie du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ainsi que le Bureau de la gouvernance démocratique de l'ACDI — de même que d'autres donateurs et des gens de l'extérieur du secteur public qui œuvrent dans le domaine. Plusieurs solutions devraient être envisagées pour appuyer la recherche indépendante d'une manière

M. Perlín est d'avis que le centre en question « pourrait être établi comme agence au sein de l'exécutif ou comme agence indépendante relevant du Parlement par l'entremise d'un ministre, comme le CRDI [Centre de recherches pour le développement international] ». Le Comité préférerait nettement que le centre soit un organisme indépendant dont les travaux de recherche pourraient être consultés tant par des gens travaillant au sein d'organismes publics que par d'autres personnes. En outre, le centre devrait être financé un peu comme le CRDI, soit de manière à en préserver l'indépendance à l'égard du gouvernement.

Le Comité constate que le Canada a bien réussi avec la création (en 1970) du CRDI, à Ottawa, qui a acquis ses lettres de noblesse sur la scène internationale et dont le but est d'inciter les pays en voie de développement à répondre à leurs propres besoins sur le plan du savoir. La présidente de cet organisme, Maureen O'Neill, a affirmé devant le Comité que « la recherche dans les pays en développement [pouvait] favoriser l'essor de la démocratie¹¹⁵ ». Selon M^{me} O'Neill, « la recherche est propice à la libre investigation et au débat [et elle] élargit l'éventail de solutions concrètes face à des problèmes persistants. [Elle] contribue à rendre les gouvernements comptables de leurs actes [et elle] sert d'assise à des politiques fondées sur des données probantes ». ¹¹⁶ Néanmoins, M^{me} O'Neill a dû faire le constat suivant, qui est des plus clairs : « Les politiques d'aide à la démocratie devraient se fonder sur une recherche sérieuse, mais il est rare qu'elles le soient¹¹⁷. »

M^{me} O'Neill a précisé que le CRDI avait coopéré avec le Centre parlementaire et d'autres membres du « Conseil démocratique¹¹⁸ » dans ce dossier. Il en sera question plus longuement dans les parties II et III du présent rapport, qui sont consacrées aux politiques canadiennes. Le Comité souhaite relever les recommandations pertinentes à cet égard de Robert Miller, président du Centre parlementaire, qui disait ceci dans son témoignage d'octobre 2006 : « nous conseillons au gouvernement de créer un réseau de centres d'excellence canadiens du développement démocratique à l'échelle internationale. Ce type d'initiative soutiendrait des organisations canadiennes dûment sélectionnées afin de leur permettre d'acquiescer une expertise considérable sur des questions essentielles liées au développement démocratique. Elle favoriserait également leur capacité à innover, à appliquer et à diffuser leur savoir¹¹⁹ ». Dans un mémoire remis au Comité, le Centre parlementaire propose au gouvernement de financer « un nouveau Programme de recherche et d'études pour les partenaires de la démocratie¹²⁰ ». Il souhaite que l'on confie au CRDI « le mandat de concevoir et de gérer un tel programme ». Ainsi, le Centre parlementaire pense que le savoir doit être « ancré localement ». Selon lui, « les pays en développement doivent renforcer leurs capacités à soutenir des études et à entreprendre des recherches ancrées dans la réalité locale¹²¹ ».

d'améliorer l'efficacité de l'aide démocratique. Il n'existe pas d'outil efficace permettant d'évaluer l'aide démocratique. Nous avons des outils pour évaluer la façon dont nous gérons les projets mais nous n'avons pas de catégorie d'effectuer pour définir quels sont les résultats souhaités¹¹¹. » Dans le même témoignage, il a dit également ceci : « Je veux dire en fait que nous pourrions faire un apport utile si le Canada devenait un centre de recherche¹¹². » Dans un mémoire présenté subseqüemment au Comité, M. Perlin a précisé sa pensée concernant les problèmes du manque chronique de coordination, de planification stratégique et de connaissances puisées au fil de l'expérience. Selon lui, « les évaluations des besoins devraient être fondées sur des plans globaux centrés sur les pays et tenir compte des évaluations issues d'une recherche systématique à laquelle les experts locaux participent activement¹¹³. »

La curiosité du Comité a été piquée par la suggestion de M. Perlin voulant que le Canada agisse en chef de file sur la scène internationale pour résoudre ces problèmes, en établissant un « centre d'études des politiques sur le développement démocratique », au sujet duquel il donne les précisions suivantes :

Le principal objectif du centre serait de promouvoir une politique et des pratiques plus efficaces. Pour ce faire, il pourrait, par exemple, contribuer à la politique et aux pratiques administratives canadiennes et fournir des ressources visant à appuyer la réforme des pratiques et de la politique internationales. Il pourrait notamment :

- établir une base de données internationale sur les programmes et les projets, dont donateurs et praticiens pourraient se servir pour coordonner plus facilement leurs activités;

- établir une base de données sur les enseignements tirés de l'expérience;

- créer des instruments et des protocoles d'évaluation qui aideraient à bâtir un corpus international de connaissances sur les enseignements tirés;

- créer des stratégies de développement démocratique globales pour les pays auxquels le Canada fournit une aide, en faisant appel à des équipes de recherche combinant groupes d'experts locaux et internationaux, notamment des représentants des autres donateurs travaillant dans ces pays;

- aider à créer des plans stratégiques axés sur les pays similaires pour d'autres pays où le Canada intervient;

- appuyer la recherche universitaire sur les politiques et les pratiques exemplaires en matière d'aide au développement démocratique;

- établir des programmes de formation pour les administrateurs et les praticiens qui leur fourniraient les connaissances dont ils ont besoin pour prendre des décisions stratégiques efficaces¹¹⁴.

est venu dire au Comité que l'ACDI procédait à des évaluations de programme, souvent dans l'ensemble du pays, et que ces évaluations étaient publiques. Un service de l'ACDI se consacre aux évaluations et aux vérifications. M. Greenhill a ajouté ceci : « Nous aurons aussi, après avoir mis un nouvel accent sur la comptabilité, un chef audit exécutif qui fera des audits pour moi sur des programmes spécifiques, afin de nous assurer que l'argent est bien dépensé et donne des résultats¹⁰⁷. » (En revanche, Ian Smillie a mis le Comité en garde contre ce qu'il a appelé le « brouillard » d'une « programmation axée sur les résultats ». Il a ajouté : « C'est devenu une sorte de tyrannie de la programmation, qui a conduit l'ACDI et ses subventionnées à un excès de planification et d'aversion pour le risque, dans ce qui est essentiellement une activité émergente et encline au risque¹⁰⁸. »)

Dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité en octobre 2006, l'ACDI énonçait ainsi les « leçons retenues » de son expérience :

- Le renforcement de la gouvernance démocratique est un processus ni simple ni rapide. Il faut améliorer les compétences, les processus et les institutions de même que promouvoir et solidifier les liens complexes qui existent entre les règles juridiques, les droits, l'administration et la politique.

- Pour progresser, il faut bien connaître les valeurs universelles qui constituent le fondement de la gouvernance démocratique et avoir la volonté politique de les mettre en pratique.

- Les partenaires du développement ne veulent pas qu'on leur propose des modèles étrangers, ils veulent des connaissances pratiques.

- Les donateurs obtiennent de meilleurs résultats lorsqu'ils connaissent bien les rouages de la gouvernance démocratique et qu'ils apportent une aide ciblée et adaptée aux circonstances locales.

- Les programmes d'aide sont plus efficaces lorsqu'ils ne visent pas qu'une activité, telle une élection, et englobent les processus, les institutions et la culture démocratique connexe.

À part l'ACDI, le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (Droits et Démocratie) fait l'objet d'une évaluation quinquennale prévue dans la loi, évaluation dont les résultats sont soumis au Parlement, mais suscitent rarement beaucoup d'intérêt sur la scène politique¹⁰⁹. En Europe, l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite des Pays-Bas semble être le plus avancé en fait d'évaluation régulière des programmes du pays¹¹⁰.

Il reste qu'on en sait toujours trop peu sur ce qui fonctionne dans tel ou tel contexte. George Perlin est venu dire ceci au Comité : « Il existe un grand besoin d'étudier les façons

domaine politique. Il est difficile d'établir des relations causales claires entre des projets donnés et des tendances politiques plus vastes. Dans la plupart des cas, au cours des années 1990, soit les promoteurs de la démocratie n'évaluaient pas du tout leurs programmes, soit ils commandaient des évaluations superficielles à des experts ne bénéficiant pas d'une indépendance véritable. Ce n'est qu'au cours des dernières années, avec la fin de la lune de miel de la démocratisation ayant commencé en 1989 et avec les pressions grandissantes pour justifier les budgets, que les fournisseurs d'aide ont commencé à prendre le sujet des évaluations plus au sérieux.¹⁰¹

Dans son ouvrage, Carothers se montre sceptique devant les efforts de la *United States Agency for International Development* visant à employer sur le terrain un mode de gestion « axé sur les résultats » et des indices quantifiables de rendement. « La complexité et la rigidité du système engendrent des projets qui sont conçus pour s'y intégrer — pour produire "de bons chiffres" — plutôt que des projets conçus pour répondre aux besoins des pays qui se démocratisent¹⁰². » Il était aussi très réaliste à propos des résultats que pouvait donner l'aide fournie¹⁰³. Cinq ans plus tard, en analysant la situation, Carothers a dû constater qu'il n'avait pas vu beaucoup d'amélioration : « même si les activités de promotion de la démocratie se multiplient, nous ne disposons toujours, sur ce domaine, que d'une quantité assez limitée d'information épurée, compilée et organisée [...] dans l'ensemble, la promotion de la démocratie est toujours loin d'être assez étudiée, et l'écart entre ce que nous voulons accomplir et ce que nous connaissons à propos des moyens d'y arriver demeure toujours énorme¹⁰⁴. »

D'autres analystes ayant eux aussi examiné attentivement la question sont arrivés à des conclusions semblables. Par exemple, Andrew Green et Richard Kohl ont souligné ainsi la présence de cet écart : « Depuis l'apparition de l'aide à la démocratie comme élément clé de l'aide étrangère au milieu des années 1980, le sujet est devenu important pour les organismes donateurs de tous genres dans le monde entier. Néanmoins, ce progrès n'a malheureusement pas fait l'objet d'une somme de travaux de recherche qui auraient permis d'analyser les répercussions de l'aide à la démocratie¹⁰⁵. »

Le Comité est d'avis que le Canada a les moyens de faire une contribution importante dans ce domaine et qu'il devrait le faire comme l'indique la prochaine section du présent chapitre.

2.1 La contribution canadienne pour combler le déficit des connaissances et de l'évaluation

Les témoins entendus avaient passablement de choses à dire au sujet des problèmes d'évaluation et du manque chronique de connaissances. Diane Ethier, professeure à l'université, s'est exprimée sans détour à cet égard : « Il y a des limites aux évaluations de l'USAD parce qu'il n'y a pas assez d'experts qui vont sur le terrain, ils y restent seulement trois semaines, ce qui n'est pas assez long, et ils ne rencontrent pas assez d'intervenants locaux. Alors, les évaluations de l'USAD pourraient être meilleures, mais c'est déjà mieux que ce qu'offre l'ACDI, qui n'a aucune évaluation¹⁰⁶. » Cette dernière affirmation est peut-être trop catégorique, puisque le président de l'ACDI, Robert Greenhill,

De toutes les facettes de l'aide à la démocratie, c'est l'évaluation qui a le moins progressé. Les programmes de démocratisation ne sont pas faciles à évaluer parce qu'il est difficile pour les évaluateurs de s'entendre sur des critères de réussite précis dans le

Thomas Carothers tire la conclusion suivante dans un ouvrage écrit en 1999 :

5. Il n'est pas facile d'évaluer les effets de l'aide à la démocratie en général ainsi que de projets et de programmes particuliers de démocratisation. Qui plus est, les donateurs s'occupent souvent assez peu de procéder à des évaluations. Il faut donc s'employer davantage à viser des objectifs réalistes exprimés sous forme de résultats, à tirer des leçons de l'expérience pratique et à faire de la recherche dans le but de rendre l'aide au développement démocratique plus efficace.

[...] certains détracteurs de l'approche canadienne en matière de gouvernance déplorent l'absence de politiques cohérentes reliant ensemble tous les aspects du programme. Une approche parcellaire, projet par projet, sans politique centrale évidente et sans gestion centrale, disent-ils, a peu de chance de donner de bons résultats. C'est peut-être vrai, mais étant donné la taille énorme du programme de gouvernance et du bilan limité des donateurs relativement à la promotion, de saines doses d'humilité et de prudence sont justifiées, ainsi qu'un bon jeu de freins au niveau des attentes. Étant donné la complexité du défi, on peut justifier des interventions sélectives, de concert avec d'autres donateurs, destinées à apprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Cependant, l'absence apparente, au Canada, d'un endroit où l'on peut regrouper, décrire, partager et se rappeler les leçons va à l'encontre de l'apprentissage qui fait si cruellement défaut dans ce domaine¹⁰⁰.

champ d'application des politiques :

d'avantage par la mise en commun des connaissances, compte tenu de la complexité du coordination pour obtenir de meilleurs résultats. Il faudrait aussi chercher à apprendre occasion, il a prévenu le Comité qu'il ne suffirait pas d'améliorer la cohésion et la le temps, qui sont offerts par une dizaine de donateurs mal coordonnés⁹⁹. » Par la même chance qu'une bonne gouvernance découle d'une liste de projets disparates, limités dans Ian Smillie, du Partenariat Afrique Canada, a dit ceci au Comité : « Il y a peu de

Cependant, il n'y a aucun centre « de commandement et de contrôle » relatif aux politiques de promotion de la démocratie. Il n'y a aucun endroit consacré à l'élaboration ou à l'application coordonnée d'une stratégie globale, même pour les organismes faisant partie de l'administration américaine. Au fil des ans, cet éventail d'acteurs a su communiquer régulièrement et coopérer la plupart du temps de manière fructueuse, tant au sein de l'administration américaine qu'à l'extérieur de celle-ci, entre Américains et étrangers. Le gros de la coopération pratique est de nature tactique. Elle se produit « sur le terrain », lors d'urgences où divers acteurs sont actifs et où les besoins des bénéficiaires potentiels s'expriment dans une situation très changeante qui nécessite des réactions rapides et qui exige de la part des fournisseurs d'aide en puissance qu'ils trouvent une façon de coopérer. Ils y arrivent souvent, mais l'expérience nous montre qu'il est beaucoup plus difficile (et même impossible à toutes fins utiles) de parvenir, sur une vaste échelle, à une coopération stratégique ou à une convergence autour des approches de la démocratisation [...] on a essayé à plusieurs reprises d'imposer la cohésion, mais ces efforts ont été vains jusqu'à maintenant⁹⁸.

besoins ne sont pas comblés⁹⁵. » Lors de son témoignage devant le Comité, M. Perlin a indiqué que les donateurs devaient veiller à la cohésion de leurs propres programmes et que le Canada pourrait donner l'exemple à cet égard :

Il y a une autre critique que l'on peut faire au travail effectué dans ce domaine, c'est la fragmentation des efforts déployés par les donateurs en raison du manque de cohérence des programmes mis en oeuvre dans divers pays. Nous pourrions élaborer au Canada des plans stratégiques d'assistance démocratique visant les pays dans lesquels nous souhaitons intervenir. Là encore, je souligne qu'à mon avis, il faut adopter une stratégie de gouvernance globale fondée sur la recherche relative à la situation particulière d'un pays particulier : les caractéristiques du pays, l'étape à laquelle il en est arrivé dans le processus de démocratisation, quelle était la situation antérieure et quelle est l'expérience que le pays a connue avant de démarrer le processus de développement démocratique⁹⁶.

Selon la ministre de la Coopération internationale, Josée Verner, l'ACDI a appris de ses activités sur le terrain « qu'instaurer la gouvernance démocratique est un processus complexe qui doit puiser dans un vaste éventail de connaissances. Ce processus doit être accompagné d'une stratégie et d'une vision globale. Il doit aussi faire l'objet d'efforts coordonnés tant à l'échelle nationale qu'internationale⁹⁷ ».

Plusieurs témoins, notamment Thomas Axworthy, David Donovan et Kevin Deveaux, ont exhorté le Comité à envisager une approche de coordination plus centralisée de l'aide canadienne au développement démocratique, approche qui impliquerait la création d'une nouvelle institution. D'autres témoins ont dit préconiser des moyens plus modestes pour améliorer la coordination entre les organismes canadiens ayant des activités de développement démocratique, de manière à ce que ces activités soient plus fructueuses. Le Comité pense quant à lui qu'il faut faire les deux. Nous allons examiner cette question plus en détail au chapitre 7 de la partie III du présent rapport, qui traite des nouvelles orientations des politiques canadiennes.

À ce stade-ci, le Comité voudrait souligner que le problème du manque de cohésion et de coordination demeure entier pour les fournisseurs d'aide à la démocratie, qui devront s'employer à le résoudre. Les États-Unis sont bien sûr eux aussi concernés par ce problème, compte tenu des importantes sommes d'argent qu'ils consacrent au domaine et de l'éventail d'organismes américains qui y œuvrent. Voici ce que dit à ce sujet Thomas Melia (directeur exécutif adjoint de *Freedom House* et professeur à la Walsh School of Foreign Service de l'Université Georgetown), que le Comité a rencontré à Washington :

[Il y a aux États-Unis] une communauté plutôt décentralisée de plusieurs milliers de coopérateurs, hommes et femmes, qui travaillent à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration américaine, dans un éventail d'organismes publics, multinationaux ou privés, dont le siège est aux États-Unis, mais qui ont des ramifications partout dans le monde par l'intermédiaire de divers réseaux multinationaux. Ces gens ont accumulé, au cours des 20 dernières années environ, une expérience (et ont même acquis une véritable expertise dans certains cas) sur les programmes et les politiques pouvant contribuer au développement démocratique dans d'autres pays.

Carothers poursuit son propos en soutenant qu'il faut s'intéresser davantage aux liens entre la démocratisation et le développement socio-économique, entre l'aide pour le développement démocratique et les autres genres d'aide au développement. Il pense qu'il faut s'employer à établir des liens cruciaux entre ces deux volets du développement dans l'optique de la « participation des citoyens », y compris les plus démunis, et dans l'optique aussi du « rôle des femmes dans la démocratisation »⁹⁰. Jean-Louis Roy, de Droits et Démocratie, fait partie quant à lui des autres témoins qui ont parlé de la question des femmes. Dans son témoignage, il a en outre souligné les tendances sociodémographiques marquées à prendre en considération dans l'univers de l'aide à la démocratie d'aujourd'hui et de demain : « Deux milliards de personnes naîtront au cours des 20 prochaines années, dont 90 p. cent dans les pays du Sud »⁹¹. Voici ce qu'il a encore dit au Comité à cet égard :

[...] Je crois que l'on doit se rappeler ce que nous savons tous — parfois, il vaut mieux le redire —, la moitié, soit 50 p. 100 exactement de la population du monde, a moins de 25 ans. Il y a 1,2 milliard d'humains qui ont entre 10 et 19 ans. Dans tous les pays où nous travaillons, dans tous ces pays du Sud, la population va croître dans les prochaines années, et le premier groupe d'âge aura entre 10 et 25 ans. Nous devons parler de démocratie à ces jeunes, nous devons trouver des moyens innovateurs et avoir de vrais programmes à leur donner »⁹².

Carothers termine en faisant une mise en garde. Selon lui, il faudra davantage que des affirmations et des déclarations de bonnes intentions pour progresser sur les deux fronts à la fois, c'est-à-dire vers la démocratie et vers le développement en général. Le Comité souscrit à l'appréciation suivante de sa part : « Il existe un domaine de recherche potentiellement riche dans lequel on pourrait faire la synthèse des travaux de développement politique et socioéconomique, ce qui constituerait une tâche à la fois stimulante et colossale »⁹³. On peut et on doit allier l'aide pour le développement démocratique à l'aide au développement en faveur des pauvres si l'on veut obtenir de bons résultats. La démocratie n'a pas à être reléguée au second plan dans les efforts de développement⁹⁴.

4. La cohésion et la coordination font toujours défaut dans l'aide pour le développement démocratique tant au sein de chaque pays donateur qu'à l'échelle internationale. Les fournisseurs d'aide à la démocratie doivent remédier à cette faiblesse.

Quelle que soit la préférence exprimée à propos des approches de promotion de la démocratie avec coordination multilatérale (ou du moins à propos des approches compatibles les unes avec les autres), la coordination se fait rarement dans la pratique. Voici ce que dit George Perlin à cet égard : « les fournisseurs de services sur le terrain et les bénéficiaires de l'aide considèrent généralement que la complexité de mise en œuvre de l'aide à la démocratie a des conséquences néfastes [...] il n'y a pas de stratégie concertée pour chaque pays. L'aide est fournie à la pièce, selon les préférences et les compétences particulières des donateurs [...] certaines formes d'aide sont fournies par plusieurs donateurs (dont les programmes se chevauchent), alors que d'importants

Kofi Annan, le 30 octobre 2006 : « la démocratie est un droit universel qui n'est l'appanage d'aucun pays ni d'aucune région [et] une gouvernance participative, fondée sur la volonté du peuple, est le plus sûr chemin vers la liberté, la croissance et le développement ».⁸⁶

Dans la même veine, voici ce qu'a affirmé quelques jours plus tôt Hillary Benn, secrétaire d'Etat au Développement international du Royaume-Uni, dans une importante déclaration de principes :

[...] le développement, s'il doit vouloir dire quelque chose [...] doit aussi porter sur ce que Sen appelle « les libertés d'agir » (*freedoms to*) : la liberté de choisir, de choisir les personnes qui représentent votre point de vue; la liberté de faire connaître vos opinions; la liberté de s'associer librement avec d'autres; la liberté de s'affilier à un parti politique ou à un syndicat; la liberté de culte et de religion. Si vous le demandez à des gens pauvres, ils vous diront ce que ces libertés représentent pour eux [...] Je soutiens que c'est en passant par une politique démocratique et, par le fait même, par la démocratie que nous atteignons cet objectif. Le développement doit viser à nous doter de politiques convenables, car le développement et le progrès ne peuvent être réalisés si le régime politique exclut la majorité et nie les droits acquis à la naissance⁸⁷.

Roel von Meijenfeldt, de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, a fait valoir un point de vue semblable lorsqu'il s'est exprimé à ce sujet au Canada, en janvier 2007 :

Amartya Sen a été un des premiers à remettre en question l'ancien paradigme, selon lequel les pays doivent tout d'abord se développer économiquement pour devenir mûrs *pour* la démocratie, au profit d'un nouveau paradigme voulant que les pays mûrissent (économiquement) *par* la démocratie.

Par exemple, la ministre hollandaise de la Coopération au développement, Mme Agnes van Ardenne, a récemment cité plusieurs études [...] (dont [...] l'ouvrage *The Democratic Advantage* rédigé par Morton Halperin [...] qui révèlent que les démocraties et les pays en voie de démocratisation déclassent leurs vis-à-vis autoritaires pour ce qui est de l'ensemble des indicateurs de développement, ce qui l'a amenée à conclure que la démocratie est une condition préalable du développement. D'après une analyse statistique couvrant les 40 dernières années, rien ne prouve que l'autoritarisme est profitable à la croissance économique. Les démocraties ont un avantage comparatif de l'ordre de 30 %. Les démocraties⁸⁸ pauvres ont beaucoup mieux réussi à éviter les désastres économiques.

Dans un ouvrage majeur intitulé *Aiding Democracy Abroad*, Thomas Carothers, de la fondation *Carnegie Endowment for International Peace*, que le Comité a rencontré à Washington, tire la conclusion suivante : « les promoteurs de la démocratie devraient s'employer à établir une relation entre l'aide à la démocratie et le monde plus vaste et mieux établi de l'aide au développement social et économique. La plupart des promoteurs de la démocratie croient que le développement économique et la démocratisation se renforcent l'un l'autre. Pourtant, ils font peu d'efforts pour rattacher leur travail à d'autres facettes du développement ».⁸⁹

Une démocratisation durable nécessite des progrès parallèles sur le plan de l'équité et des possibilités de participation, afin d'offrir à tous un rôle suffisant à jouer dans le projet de démocratie⁸².

Deux témoins ont exprimé des points de vue quelque peu différents et se sont montrés sceptiques relativement aux chances de maintien de la démocratie dans les sociétés à faible revenu. Jeffrey Kopstein, de l'Université de Toronto, a décrit les « pays très pauvres » comme « le problème le plus difficile à résoudre ». En outre, il a déclaré ceci : « La science politique a très peu de données à vous fournir. Il y en a deux. La première est que les démocraties ne se font pas la guerre. La seconde est que les pays qui deviennent des démocraties ont tendance à demeurer des démocraties si — et c'est là un gros « si » — leur revenu intérieur brut par tête est supérieur à 6 000 \$ de 1993⁸³. »

Diane Ethier, professeure à l'université, a été encore plus catégorique. Elle ne croit pas du tout aux possibilités de démocratisation dans les pays qui n'ont pas atteint un certain degré de développement :

[...] toutes les théories sur la démocratie, depuis plus de 50 ans, soutiennent que la démocratie ne peut pas se développer dans un pays pauvre et sous-développé. On ne peut donc pas faire en même temps du développement économique et social et la démocratisation, parce que cette démocratisation est une conséquence du développement économique et social.

[...] Je pense que les experts diraient que si vous voulez aider les pays à progresser vers la démocratie, aidez le développement économique et social, et plus tard, vous penserez à instaurer des institutions politiques démocratiques⁸⁴.

Mais en fait, les recherches effectuées par le Comité révèlent que les choses sont moins simples et que la démocratie peut même être un facteur important pour créer des conditions propices au développement et à la réduction de la pauvreté. À l'issue du travail empirique détaillé, dont les résultats sont rapportés dans *The World in 2007*, l'*Economist Intelligence Unit* arrive à la conclusion suivante : « Le rapport entre le niveau de développement (revenu par habitant) et la démocratie n'est pas évident. Il semble qu'il y ait un rapport, même si parmi les pays pleinement démocratiques certains ne sont pas des pays riches de l'OCDE. » On peut lire aussi ce qui suit dans le même document : « la direction de causalité entre la démocratie et le revenu est une question qui peut-être débattue. L'hypothèse de modernisation normale voulant que le développement économique conduit à la démocratie et que c'en est une précondition nécessaire n'est plus universellement acceptée. On fait plutôt valoir que la direction de causalité primaire passe de la démocratie au revenu⁸⁵ [...] ».

Les organismes de développement, les praticiens et les analystes œuvrant dans le domaine de l'aide à la démocratie sont aujourd'hui d'avis que les progrès de la démocratie font partie intégrante, ou du moins devraient faire partie intégrante, du développement et de la réduction de la pauvreté dans leur ensemble. On ne peut qu'être d'accord avec eux si l'on souscrit à la déclaration suivante, qu'a faite le secrétaire général des Nations Unies,

3. Le développement démocratique est lié au développement social et économique, avec lequel il forme un tout. L'aide à la démocratie devrait être considérée comme un moyen d'accroître l'efficacité des efforts de réduction de la pauvreté et de mieux outiller l'ensemble des citoyens pour qu'ils puissent exercer leurs droits démocratiques.

Dans sa première recommandation, le Comité préconise l'extension de la définition du développement démocratique pour inclure les progrès à réaliser en matière de droits socio-économiques de la personne et en matière de qualité et de viabilité de la démocratie. La ministre de la Coopération internationale, Josée Verner, a fait le lien entre l'aide à la démocratie, le développement et la lutte contre la pauvreté lorsqu'elle a déclaré ce qui suit devant le Comité : « nous avons appris que la gouvernance démocratique est essentielle au développement dans son ensemble. Pour cette raison, nos efforts en faveur de la gouvernance démocratique vont se multiplier. À l'avenir, les grands programmes géographiques de l'ACDI permettront d'évaluer et d'appuyer la gouvernance démocratique. [...] La gouvernance démocratique est essentielle au progrès des pays en développement. Elle est également essentielle si l'on veut mettre un terme à la pauvreté de façon durable⁸⁰. » En outre, le mémoire de l'ACDI qui accompagnait le témoignage de la ministre commençait par le passage suivant : « La gouvernance démocratique est essentielle à la réduction de la pauvreté et au développement durable. Le travail de l'ACDI dans ce domaine vise à permettre aux États de s'attaquer plus efficacement au problème de la pauvreté, en améliorant la façon dont tous les membres de la société, en particulier ceux qui sont pauvres et marginalisés, peuvent influencer sur les politiques et améliorer leur niveau de vie. »

Un certain nombre de témoins se sont prononcés pour une approche globale de l'édification de la démocratie et du développement social. Par exemple, Jean-Pierre Kingsley, ancien directeur général des élections du Canada et nouveau président d'IFES (organisme connu autrefois sous le nom d'International Foundation for Electoral Systems), est venu dire ce qui suit au Comité : « C'est tout le processus du développement démocratique et tout le système qu'il faut appuyer, mais toujours dans le respect des valeurs, de l'histoire et de la culture du pays⁸¹. » D'autres témoins, notamment l'Association du Barreau canadien, ont défendu avec énergie l'idée voulant que le développement démocratique et le développement axé sur la réduction de la pauvreté soient des formes de développement complémentaires, plutôt que mutuellement exclusives ou séquentielles. À l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, organisé par le Conseil démocratique à Ottawa, en février 2007, Bernard Wood s'est dit de cet avis :

Une fois pour toutes, il faut transcender les arguments « sectaires » et formuler une série d'approches et de stratégies susceptibles de favoriser tant le développement socioéconomique que la démocratie. [...]

En parlant des réactions récentes contre les démocraties, M. Jeffrey Kopstein, professeur à l'Université de Toronto, a fait l'observation suivante devant le Comité : « Au cours des dernières années s'est constitué un nouveau groupe de nations que j'appellerais un groupe international autoritaire⁷⁷. » M. Kopstein pense qu'il faut s'opposer à cette tendance, car la promotion de la démocratie n'est pas seulement dans l'intérêt du Canada, mais aussi dans l'intérêt du monde entier. Il ajoute ce qui suit : « la promotion de la démocratie n'est pas une activité qui donne des résultats rapidement. Ce devrait être une politique multidirectionnelle, à long terme qui devrait s'intégrer aux autres moyens d'action de l'Etat ». Il espère que l'on saura tirer le maximum de leçons des expériences européennes et américaines et que le Canada pourra agir en chef de file dans les efforts multilatéraux :

[...] si nous voulons prendre du recul, je proposerais un groupe ou une communauté de démocraties, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur des Nations Unies. Le Canada bénéficierait sans doute d'une grande crédibilité pour présenter ce genre de projet. Les Nations Unies sont une instance qui pourrait accueillir une telle organisation mais il est possible qu'elles soient discreditées pour ce qui est de la promotion de la démocratie — il faudrait avoir l'honnêteté de le reconnaître —, en particulier après l'effondrement du Conseil des droits de l'homme. Autre solution possible, dont j'ai parlé ainsi que plusieurs de mes collègues depuis quelque temps, on pourrait essayer de réactiver une organisation officielle, la Communauté des démocraties, qui a été créée à Varsovie en 2000⁷⁸.

D'autres témoins ont affirmé avec insistance que le Canada devrait continuer de préconiser une approche de l'aide à la démocratie reposant sur le multilatéralisme. Le Comité a pu rencontrer des représentants des Nations Unies et de la Communauté des démocraties à New York et à Washington, en février 2007. Au chapitre 8, nous allons examiner davantage la question des rôles multilatéraux. Le multilatéralisme préconisé par le Canada est l'une des raisons pour lesquelles il a obtenu une bonne note lors d'une enquête réalisée en 2002 sur la défense de la démocratie dans le cadre du *Democracy Coalition Project*, qui a été lancé en 2001 par la Communauté des démocraties. (Le Comité a rencontré le directeur général du *Democracy Coalition Project* et co-auteur de cette enquête, Theodore Piccone, à Washington, le 6 février 2007.) La « souplesse et l'approche globale de la démocratisation », adoptées par le Canada, lui ont valu des éloges. Au sein de l'échantillon de 40 pays donateurs ayant fait l'objet de l'enquête, le Canada est parmi les trois seuls pays (les autres étant les Pays-Bas et la Suède) à avoir reçu la note « très bien » pour son « soutien à la démocratie étrangère, qui est incarné par sa volonté de fournir de l'assistance électorale aux démocraties naissantes, d'appuyer les programmes de vie démocratique populaire par de l'aide bilatérale et de critiquer les régimes se livrant aux abus les plus extrêmes contre la démocratie. Le Canada privilégie les forums multilatéraux dans ses efforts pour la démocratie, puisqu'il croit qu'une puissance moyenne agissant unilatéralement n'aurait qu'une influence limitée. Au sein des organisations dont il fait partie, le Canada joue un rôle de chef de file en vue de favoriser les réformes électorales et le développement démocratique⁷⁹. »

démocratisation manquée, soit ils se sont accrochés au pouvoir après avoir accepté une libéralisation superficielle et la création d'un espace politique légèrement plus ouvert à une opposition démocratique. Les régimes hybrides conservent souvent certains mécanismes officiellement démocratiques, notamment des élections relativement libres (sinon équitables) et permettent à des organismes de la société civile de fonctionner et de recevoir de l'aide étrangère. Mais, la réalité politique de ces régimes se caractérise par la manipulation des résultats électoraux, la faiblesse du Parlement, un pouvoir exécutif trop fort, des médias contrôlés par l'État, de la corruption endémique et l'impossibilité d'avoir recours à un système judiciaire indépendant⁷².

Dans certains cas, les activités des ONG et le financement étranger font l'objet de restrictions légales. Selon Gershman et Allen, les organismes d'aide à la démocratie « constatent qu'il leur est nécessaire d'investir beaucoup de temps et d'efforts dans des activités à caractère diplomatique. Ils doivent expliquer leurs programmes aux autorités du pays et leur fournir des garanties — par la communication et la transparence — que leur travail n'est ni partisan, ni destiné à privilégier l'opposition. Ils doivent obtenir l'adhésion des membres du parti au pouvoir à leurs programmes. En s'efforçant ainsi de bâtir un climat de confiance, les organismes d'aide à la démocratie peuvent soustraire leurs programmes aux pressions politiques, protéger les activistes du pays et préserver l'intégrité de leurs relations avec leurs partenaires au sein de la population locale. Ils peuvent aussi soustraire les programmes d'aide à la démocratie aux pressions politiques en renforçant le caractère international et multilatéral de ces programmes⁷³. »

L'internationalisation de la promotion de la démocratie visant à transcender les objectifs particuliers des États est vue d'un œil très favorable par d'autres analystes et d'autres témoins entendus par le Comité. Après avoir parlé de la nécessité, pour les groupes de promotion de la démocratie, « de parfaire leurs stratégies pour contrer les réactions défavorables qu'ils suscitent », Thomas Carothers a conclu son témoignage devant le Comité des relations étrangères du Sénat des États-Unis en disant ceci : « Pour que l'idée de la liberté puisse progresser, elle doit être défendue non pas par les États-Unis mais par un mouvement qui s'étend dans le monde entier⁷⁴. » D'autres analystes américains réclament une coalition mondiale de démocraties⁷⁵. Compte tenu de la mauvaise expérience vécue en Irak, Gershman et Allen affirment ce qui suit à propos des « changements de régime » :

Ce n'est pas le but recherché par la promotion de la démocratie, dont l'unique dimension n'est pas du ressort d'appuyer la tenue d'élections libres et équitables où il y a de la concurrence. Par la promotion de la démocratie, on doit chercher à : renforcer l'indépendance des médias, favoriser la primauté du droit et l'indépendance du système judiciaire; défendre les droits de la personne et les libertés fondamentales d'expression, de conscience et d'association; appuyer la société civile, y compris les organisations de femmes, les syndicats et les associations de gens d'affaires ainsi que les groupes non gouvernementaux qui éduquent les citoyens en matière de démocratie et les outillent pour qu'ils puissent participer à la vie politique et surveiller le travail du gouvernement.

En juin 2000, lors d'une réunion tenue à Varsovie, plus d'une centaine d'États souverains ont avalisé l'idée de la promotion de la démocratie — un effort de coopération internationale visant à renforcer la démocratie sous ces rapports et sous d'autres rapports — et ont alors fondé la Communauté des démocraties⁷⁶.

elle a proposé de renouveler pour une autre période de cinq ans le « Programme mondial de gouvernance locale⁶⁸ » financé par l'ACDI.

Certains témoins ont mis l'accent sur le rôle de la société civile à l'échelle locale dans le développement démocratique. John Foster a parlé dans son témoignage des réseaux internationaux de la société civile, comme *Social Watch*, qui peuvent être utiles quand vient le temps de fournir de l'aide à l'échelle locale, dont on ne saurait exagérer l'importance : « Pour ce qui est des gouvernements locaux, *Social Watch* Inde illustre particulièrement bien comment la société civile est essentielle pour la construction de la démocratie depuis la base⁶⁹. »

Dans l'ensemble, il faut retenir de tout cela que le développement démocratique doit être mû par les populations locales, et non par des gens de l'extérieur. Compte tenu de son expérience au sein de Droits et Démocratie, Ed Broadbent a pu affirmer sans détour à ce sujet que « la priorité des programmes d'action, quels qu'ils soient, de mise en application des droits par un pays en développement ne doit jamais être fixée par des entités extérieures, qu'il s'agisse d'autres ONG ou de gouvernements démocratiques établis⁷⁰ ».

2. Les objectifs de la promotion de la démocratie demeurent contestés, en particulier lorsqu'ils sont associés aux intérêts stratégiques de puissances occidentales. En outre, il faut élaborer des stratégies tenant compte de la réaction récente contre les fournisseurs d'aide à la démocratie. La promotion de la démocratie doit être considérée comme une entreprise de l'humanité entière.

L'aide à la démocratie suscite la méfiance lorsqu'elle est liée à la sécurité nationale du donateur, à ses intérêts économiques ou à ses autres intérêts. C'est particulièrement vrai dans le cas des interventions des États-Unis et d'autres grandes puissances pour favoriser la démocratie. Celles-ci se sont vues accusées de revenir au « néo-colonialisme » lorsqu'elles appliquent des modèles occidentaux de démocratie. Dans le cas des politiques américaines relatives au Moyen-Orient, le lien entre la promotion de la démocratie et la « guerre contre le terrorisme » engendre la controverse⁷¹. Certains voient dans la mauvaise tournure de la guerre en Irak la cause d'un recul général dans la promotion de la démocratie.

Cependant, dès les années 1990, l'aide à la démocratie provenant de l'extérieur suscitait déjà une importante réaction défavorable qui était loin de concerner uniquement les politiques des États-Unis. Voici ce que disent à ce sujet Carl Gershman (président de l'organisme américain National Endowment for Democracy) et Michael Allen :

La réaction défavorable contre la promotion de la démocratie est largement un sous-produit de la prolifération des régimes prétendument hybrides après la troisième vague de démocratisation. Cette vague n'a pas été suivie par un retour vers l'autoritarisme, mais elle a laissé dans son sillage de nombreuses transitions inachevées ou ratées. Soit des autocrates ont remplacé les réformateurs après un bref intermède de

fédéral canadien, Ross Reid, a ajouté son grain de sel à cette réflexion : « Il est souvent préférable d'utiliser l'approche locale. Il nous arrive trop souvent de rejeter les processus traditionnels soit parce qu'ils sont considérés comme défallants, soit au nom de la modernité, et nous tentons de priver les sociétés des processus déjà existants qui sont souvent mieux taillés à leurs besoins⁶². »

Les témoins que le Comité a pu entendre adhèrent fortement à cette vision. Comme l'a bien résumé Paul Larose-Edwards, de CANADEM, lorsqu'il a paraphrasé l'affirmation selon laquelle la vraie politique se vit au niveau local, « le développement démocratique se vit au niveau local [...] même si le Canada peut et doit apporter son aide, l'avenir de tout développement démocratique repose entre les mains des sociétés civiles locales et des gouvernements en question »⁶³. Le ministre des Affaires étrangères, Peter Mackay, s'est dit lui aussi de cet avis devant le Comité :

Nous devrions commencer par reconnaître que la démocratie n'est pas une chose que des étrangers peuvent imposer. Il est dans la logique même de la démocratie qu'elle soit le choix de citoyens qui l'adoptent. Des citoyens du monde entier aspirent à la démocratie, et l'aide fournie par des étrangers devrait l'être en fonction de ses bénéficiaires⁶⁴.

Jean-Louis Roy, de Droits et Démocratie, a lui aussi souligné la nature indigène et particulière au contexte du développement démocratique : « Un certain nombre d'institutions nationales ou internationales qui œuvrent dans le domaine ont récemment compris qu'il leur fallait absolument avoir dans leur personnel des gens qui parlent la langue du pays, qui sont originaires du pays. Certains travaux ne peuvent se faire qu'à partir de l'intérieur du pays, et non de l'extérieur⁶⁵. » Dans son mémoire, l'Association du Barreau canadien parle de « l'engagement et la responsabilité à l'échelle locale » comme d'une des « pratiques exemplaires en matière de promotion de la primauté du droit » :

Les projets et programmes qu'appuie le Canada doivent s'adjoindre tous les intervenants et intervenants, être sensibles aux besoins locaux et être pris en charge à l'échelle locale, sans quoi ils risquent d'échouer. Les expertes et experts locaux doivent être consultés et participer à toutes les étapes de la planification, de la mise en œuvre et de la surveillance. L'approche la plus fructueuse est celle où les acteurs et décideurs locaux sont habilités à faire des choix⁶⁶.

Thomas Axworthy souligne de façon encore plus précise l'importance de l'autonomisation des acteurs locaux qui se dégage des études de cas réalisées par le *Centre for the Study of Democracy* de l'Université Queen's : « les gouvernements locaux, les municipalités, constituent la base de la démocratie [...] Au cours d'une transition démocratique, nous avons tendance à privilégier presque immédiatement les élections nationales. Dans presque toutes les études que j'ai examinées, je suis convaincu qu'il faut investir dans les municipalités locales, les gouvernements locaux et les élections locales pour laisser s'épanouir et se renforcer la démocratie⁶⁷ ». Dans son témoignage et son mémoire, la Fédération canadienne des municipalités a fourni au Comité des détails sur ce qui se fait déjà à cet égard, en partenariat avec des entités locales dans d'autres pays, et

1. Il est essentiel que la population du pays concerné soit à la tête du mouvement de démocratisation et que la gouvernance démocratique lui appartienne.

On peut dire que l'idée que la démocratie ne peut pas être implantée à partir de l'extérieur fait quasiment consensus (exception faite de circonstances très exceptionnelles). La démocratisation est une démarche longue, difficile et intrinsèquement indigène, qui peut être appuyée de l'étranger, mais non importée de l'étranger. Voici ce que dit à cet égard Vidar Helgesen, de l'Institut international pour la démocratie et l'aide au processus électoral : « On ne peut effectuer dans un pays des changements politiques démocratiques en y parachutant à partir de l'extérieur, de manière prétendument indépendante, des solutions techniques institutionnelles, qu'il s'agisse d'une constitution, d'un système électoral ou d'un système de partis politiques. Pour que la démocratie s'installe à demeure dans la sphère politique, il faut que se produisent des changements dans l'espace réservé aux débats et dans le climat des débats, de manière à ce que les institutions prennent une couleur et un sens locaux, même si on s'inspire fortement de l'expérience de pays étrangers pour bâtir ces institutions⁵⁸. » L'approche de l'Institut international pour la démocratie et l'aide au processus électoral en matière d'évaluation de la démocratie tient compte des points de vue des citoyens du pays concerné et met l'accent sur l'importance du rôle du gouvernement de ce pays dans le développement démocratique. Gordon Crawford est d'avis que les mécanismes de toute réforme démocratique doivent être pilotés de l'intérieur du pays qui se démocratise. Plutôt que de « prendre en charge » ces mécanismes, le pays en a la « paternité ». Voici comment M. Crawford décrit cette approche :

La justification de la paternité nationale des stratégies d'aide des pays donateurs tient au fait que les perspectives locales permettent de mieux comprendre les problèmes caractéristiques auxquels la réforme démocratique est confrontée dans un contexte donné. Essentiellement, les acteurs extérieurs doivent être à l'écoute des voix locales. Ces voix seront plurielles. Il y aura des voix différentes et même contradictoires, mais ces exercices de délibération et de débat sont eux-mêmes des éléments fondamentaux de la démocratie⁵⁹.

En tant qu'analyste et critique de renom du domaine de l'aide à la démocratie, Thomas Carothers, du Carnegie Endowment for International Peace, est d'avis que l'un des progrès majeurs, au fil de la « courbe d'apprentissage » de la promotion de la démocratie, a été « l'autonomisation des acteurs locaux, dans le domaine de l'aide à la démocratie, nécessite un changement d'attitude de la part des pays donateurs, qui ne doivent plus se voir comme des bâtisseurs de la démocratie chez les autres, mais bien comme des gens qui aident parfois les populations d'autres pays à bâtir la démocratie chez elles à leur manière⁶⁰ ». Roel von Meijnefeldt, de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, aux Pays-Bas, a déclaré ce qui suit lors d'un exposé qu'il a fait en janvier au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada : « Gandhi a déjà fait remarquer que "l'esprit de la démocratie ne peut être imposé de l'extérieur. Il doit provenir de l'intérieur." Pour s'enraciner solidement, la démocratie doit croître de l'intérieur des pays, en construisant et en institutionnalisant étape par étape des processus politiques qui correspondent aux valeurs intrinsèques à une démocratie plurielle⁶¹. » L'ancien député

Le total des dépenses de l'Union européenne est donc de 14 milliards de dollars, comparativement à 10,5 milliards de dollars pour les États-Unis et à 1 milliard de dollars pour le Canada⁵⁴.

Pour le monde entier, la somme serait par conséquent de 25,5 milliards de dollars pour les cinq premières années du siècle, soit une moyenne de plus de 5 milliards de dollars par année. Les États-Unis sont de loin le donateurs le plus important parmi les pays. Ils sont suivis par l'Allemagne. (En appliquant une méthode de calcul restrictive qui ne tient compte que des dépenses du domaine politique, le Canadien Leslie Campbell, associé principal et directeur régional des programmes du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord du National Democratic Institute, situé à Washington, a pu évaluer l'aide américaine pour les aspects politiques de la promotion de la démocratie à 1,5 milliard de dollars, tout en soulignant au passage qu'une des six fondations politiques allemandes dépense à elle seule 120 millions d'euros, soit environ 185 millions de dollars par année. Lors de son témoignage devant un comité sénatorial canadien, M. Campbell a indiqué, à propos du Canada, que « ses contributions sont minuscules par rapport à d'autres, même faible par rapport aux Pays-Bas ou à la Suède »⁵⁵.)

Que l'on retienne une définition globale ou étroite de l'aide à la démocratie, il est évident que, dans l'ensemble, les États donateurs occidentaux consacrent à ce domaine une proportion très substantielle de l'aide publique au développement. Par conséquent, de plus en plus de questions sont soulevées à propos de la nature et de l'efficacité de ce type d'aide. Quelles sont les façons les plus utiles de favoriser la démocratie? Comme l'a indiqué le ministre des Affaires étrangères lui-même, Peter Mackay, « la légitimité et l'efficacité de la promotion démocratique sont largement tributaires des modes de prestation de l'aide en ce domaine⁵⁶ ». Cette observation cadre bien avec les cinq principes énoncés par l'un des principaux experts du domaine, Gordon Crawford, principes qui devraient guider les travaux des intervenants souhaitant agir de manière constructive en appliquant des « stratégies d'édition de la démocratie » à l'étranger : « paternité de la stratégie par le pays concerné, dialogue démocratique, participation et inclusion, légitimité, engagement ». M. Crawford précise ce qui suit à propos de ces principes :

Les deux derniers principes, soit la légitimité et l'engagement, demandent aux promoteurs de la démocratie de faire en sorte que leur approche est à la fois sincère et sérieuse et non entachée ni par une association à un changement de régime ni par un écart entre le discours et la réalité. Les trois premiers principes, soit la paternité du pays, le dialogue démocratique et l'inclusion, se rattachent à la façon dont la démocratie est favorisée, ce qui donne à penser que la démocratie ne peut être exportée et qu'il est essentiel que le soutien extérieur à la réforme démocratique respecte les principes mêmes et les mécanismes de la démocratisation en tant que telle⁵⁷.

Le Comité est d'accord, mais juge qu'il faut savoir comment appliquer ces principes dans la réalité. C'est pourquoi la suite du présent chapitre présente quelques-uns des principaux enjeux dont devront tenir compte les responsables des politiques dans le domaine et indique comment le Canada pourrait aborder au déficit persistant de connaissances sur les moyens efficaces de développement démocratique.

Dans une enquête internationale réalisée en 2003 sur l'aide à la démocratie, George Perlin classe les nombreuses activités des donateurs sous les rubriques de la bonne gouvernance, des droits de la personne, de la démocratisation et de la société civile.⁴⁹ Perlin estime qu'au total, dans le monde, les dépenses publiques pour le développement démocratique dépassent 3 milliards de dollars américains. Certains États donateurs y consacrent jusqu'à 11 p. 100 de l'aide publique au développement (APD), et la moyenne est d'environ 6 p. 100⁵⁰. Toutefois, selon la méthode de calcul, les sommes affectées à l'aide à la démocratie (regroupées dans de vastes catégories, comme la « promotion de la démocratie », la « gouvernance démocratique », le « développement démocratique », la « bonne gouvernance », les « droits de la personne » et la « primauté du droit ») peuvent être considérées comme encore bien supérieures. Dernièrement, Perlin indiquait ce qui suit : « Personne ne sait combien est dépensé. Selon les estimations les plus prudentes, le secteur public dépenserait entre 8 et 9 milliards de dollars américains. Le secteur privé fournirait quant à lui au moins 700 millions de dollars⁵¹. »

La ministre responsable de l'ACDI, Josée Verner, a indiqué au Comité en octobre 2006 que l'ACDI, qui est la source la plus importante d'argent canadien destiné à l'aide étrangère, avait consacré en 2005 plus de 375 millions de dollars aux programmes de « gouvernance démocratique », somme qui se ventile comme suit par secteur : de institutions publiques responsables (46 p. 100), liberté et démocratie (40 p. 100), droits de la personne (8 p. 100), primauté du droit (6 p. 100).⁵² Depuis ce témoignage, d'autres sommes, qui sont considérablement plus importantes, ont été communiquées au Comité. Selon l'information à jour remise au Comité le 21 mars 2007 par le président de l'ACDI, Robert Greenhill, les dépenses prévues de cet organisme en 2006-2007 pour la gouvernance démocratique étaient de 466 millions de dollars. Toutefois, à des « fins de planification », les dépenses pour la paix et la sécurité ont été ajoutées à cette somme, ce qui fait un total de 584 millions de dollars, soit 21 p. 100 du programme d'aide étrangère de l'ACDI. Nous reviendrons dans le chapitre 4 sur cette incertitude entourant le montant exact de la contribution de l'ACDI.

Selon une étude réalisée en 2005 par l'Institut international pour la démocratie et l'aide au processus électoral, avec la catégorie du « développement participatif et de la bonne gouvernance » employée par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, jusqu'à 10 p. 100 de l'ensemble de l'aide publique au développement a été consacrée au développement démocratique, au sens large, pendant les 15 années précédentes⁵³. En outre, un document de discussion préparé récemment pour le Conseil de l'Europe indique que les donateurs ont fourni des sommes encore plus importantes :

Bien qu'il ne soit pas toujours facile de définir l'aide à la démocratie, on peut dire que, dans l'ensemble, les sommes dépensées par la Communauté européenne pour favoriser la démocratie, le respect des droits de la personne, les réformes judiciaires, la gouvernance et l'épanouissement de la société civile sont d'environ 4,5 milliards de dollars américains pour la période de 2000 à 2004. Ces sommes s'ajoutent aux sommes de près de 9,5 milliards de dollars provenant des États membres de l'Union européenne.

- Premièrement, de nouvelles possibilités de démocratisation sont apparues à la fin de la guerre froide, lors du démantèlement de l'Union soviétique. En l'absence d'opposition économique ou stratégique de la part du bloc communiste, les Etats occidentaux pouvaient assortir leurs programmes d'aide au développement de conditions d'ordre politique ainsi que d'offres d'aide à la démocratie.

- Deuxièmement, la promotion de la démocratie et des droits de la personne constituait un motif impérieux pour fournir de l'aide étrangère relativement peu coûteuse à une époque où les budgets diminuaient et où le public était sceptique quant aux avantages de cette entreprise. Les responsables des politiques d'aide étrangère venaient de trouver, dans l'aide à la démocratie, une nouvelle mission stimulante.

- Troisièmement, dans un certain nombre de régions du monde, on réclamait de plus en plus de l'aide à la démocratie sous l'impulsion des mouvements de lutte pour la démocratie, qui étaient en plein essor. Les réformateurs des régimes politiques recherchaient souvent l'aide de l'Occident.

- Quatrièmement, un profond changement était en train de s'opérer dans notre façon de voir la relation entre le développement économique et le développement politique. On en percevait de plus en plus les interrelations. La démocratie n'était plus un luxe, mais bien un facteur de croissance et de développement. Des institutions financières internationales comme la Banque mondiale se rendaient compte que l'amélioration de la gouvernance était un facteur crucial d'efficacité des efforts de développement. (La Banque européenne pour la reconstruction et le développement, qui a été créée pour aider les pays d'Europe de l'Est et d'Europe centrale à effectuer la transition suivant l'ère communiste, avait fait de l'existence d'un régime démocratique à plusieurs partis une condition explicite pour accorder des prêts.)

On peut aussi ajouter à ces facteurs les motifs accrus d'intervention sur le plan des droits de la personne et sur le plan humanitaire, notamment la nécessité d'assurer la sécurité des personnes et la responsabilité de les protéger. Il est d'ores et déjà accepté que les intérêts de la communauté internationale sont en jeu lorsque les droits de la personne et les libertés politiques ne sont pas respectés. Un grand nombre d'Etats donateurs et d'organisations internationales se sont mis à assumer davantage leurs rôles et leurs responsabilités dans le maintien et la défense de la démocratie. L'engagement à respecter la démocratie est désormais une condition pour pouvoir adhérer à certaines organisations.

englobant la promotion des droits de la personne et de la primauté du droit, la saine gouvernance, l'efficacité du développement et la consolidation de la paix. La démocratisation elle-même implique plusieurs éléments. Voici ce qu'en dit Peter Burnell :

La démocratisation n'est pas strictement une démarche pour l'édification d'un État démocratique, qui est constitué à partir de principes juridiques et constitutionnels ainsi que d'institutions officielles. Elle nécessite la formation d'une société politique particulière caractérisée par la pluralité des partis politiques en concurrence et par des styles appropriés pour gouverner. L'évolution des attitudes et des comportements fait également partie de la démocratisation (dont elle constitue l'aspect culturel), de même que diverses formes d'éducation civique grâce auxquelles la société civile sera plus active et mieux imprégnée de démocratie. Au-delà du gouvernement central et de la politique nationale, la démocratisation doit se faire à l'échelle des régions ou des provinces, des municipalités et des conseils locaux. L'aide à la démocratie a donc en somme plusieurs visages. C'est potentiellement une entreprise énorme.⁴⁵

Il n'est pas sans intérêt de rappeler les origines de l'aide moderne à la démocratie, qui se trouvent dans un pays ayant vécu une démocratisation à l'issue de sa défaite au cours de la Seconde Guerre mondiale. Les Stiftungen allemandes, fondations rattachées à des partis politiques, ont été les premières à consacrer des sommes d'argent substantielles à l'aide à la démocratie, tout en promouvant les intérêts allemands à l'étranger et en y nouant des relations. En 1990, l'Allemagne « avait des représentants permanents dans plus de 100 pays, et certains de ses bureaux extérieurs s'y trouvaient depuis déjà bien plus que 30 ans »⁴⁶.

Aux États-Unis, le gros des efforts d'aide à la démocratie n'a pas commencé avant la fin des années 1970, bien que l'on ait intégré la politique participative aux objectifs officiels de l'aide étrangère dès 1966. Au cours de la présidence de Jimmy Carter, on a eu recours à un certain nombre de mesures liant l'aide étrangère aux droits de la personne. Le gouvernement Reagan a fait de la promotion de la démocratie un des principaux objectifs de la politique étrangère des États-Unis, même si ces objectifs ont été critiqués parce qu'on jugeait qu'ils relevaient de l'idéologie de la guerre froide et de la protection de la sécurité nationale. Le Congrès s'est beaucoup intéressé à la question lors de la création, en 1983, du *National Endowment for Democracy* (NED), une fondation privée sans but lucratif, subventionnée par l'État, qui s'inspire en partie du modèle allemand et qui fournit de l'aide financière à des organismes œuvrant sur le terrain, notamment les fondations des deux grands partis politiques aux États-Unis, le *National Democratic Institute for International Affairs* et l'*International Republican Institute*⁴⁷. En 1984, la *United States Agency for International Development* (USAID) a mis sur pied l'*Office for Democratic Initiatives*. Les pays scandinaves, les Pays-Bas et le Canada ont aussi mis en œuvre des mesures d'aide à la démocratie au cours des années 1980. Le rôle du Canada depuis ce temps sera décrit en détail dans la partie II.

Avant la fin de la guerre froide, l'Allemagne et les États-Unis s'étaient déjà dotés de programmes exhaustifs et bien établis d'aide au développement politique. Mais, c'est au cours des années 1990 que le secteur de l'aide à la démocratie a connu sa croissance fulgurante. Burnell attribue ce phénomène principalement aux quatre facteurs suivants⁴⁸ :

CHAPITRE 2 L'ESSOR DE L'AIDE À LA DÉMOCRATIE : CONTRIBUTION CANADIENNE POUR REMÉDIER AU DÉFICIT DES CONNAISSANCES ET DE L'ÉVALUATION

Comme on l'a fait remarquer au début du chapitre 1, la démocratie a de tout temps été un concept litigieux qui continue d'ailleurs à évoluer, y compris au sein de nos propres sociétés. Une observation similaire s'applique au concept controversé de « promotion de la démocratie » par des États externes, qui est essentiellement un phénomène apparu après la Seconde Guerre mondiale. Les principales réserves exprimées à ce sujet tiennent à la crainte que :

- la « promotion de la démocratie » en vienne à être considérée comme le fait, pour un pays, de tenter « d'exporter » avec étroitesse son modèle particulier de démocratie comme étant le « meilleur », quand on sait que la démocratisation est par nature un processus nécessairement interne;

- la « promotion de la démocratie » devienne étroitement associée à la puissance ou aux intérêts en matière de sécurité nationale d'un État en particulier ou d'un groupe d'États riches et puissants au sein du système international;

- la « promotion de la démocratie » en vienne à être perçue comme une forme de « néo-colonialisme » ou d'imposition coercitive d'idées « étrangères » par des États puissants à d'autres, moins puissants. Cette question est particulièrement controversée dans les cas d'intervention militaire.

Le Comité est conscient de ces préoccupations et il y revient dans ce chapitre, en examinant les enjeux importants auxquels sont confrontés les agents dispensant une aide à la démocratie. Nous nous sommes aussi assurés, au chapitre 1 et dans la recommandation 1, de mettre en valeur une approche conforme aux valeurs canadiennes ou l'aide à la démocratie est vue en termes de *développement mondial*. Pour soutenir ce développement démocratique, il faut faire en sorte que les processus de démocratisation soient menés de l'intérieur des pays, et non décidés par des étrangers. Lorsque nous parlons d'aider ou de promouvoir le développement démocratique, c'est ce que nous avons présent à l'esprit.

L'aide au développement démocratique est devenue une entreprise de grande envergure à laquelle participent la plupart des grands pays donateurs d'Occident. C'est une entreprise d'autant plus vaste qu'elle est associée à tout un éventail d'objectifs

- 38 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 12.
- 39 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 11. L'étude à laquelle il s'est reporté est l'ouvrage de Gerald Schmitz et de David Gillies, publié en anglais et en français. *Le défi du développement démocratique : Comment entretenir la démocratisation dans les sociétés en développement*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1992. Elle plaide énergiquement en faveur d'une approche de l'instauration et du maintien des démocraties qui est basée sur la participation, le développement et les droits de la personne.
- 40 Association du Barreau canadien, « Le soutien à la démocratie au moyen du principe de la primauté du droit », janvier 2007, p. 1-2. (Voir aussi *Témoignages*)
- 41 *Témoignages*, réunion 17, 27 septembre 2006, p. 2.
- 42 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 1-2.
- 43 Roel von Meijenfleidt, « Au-delà de l'euphorie : de nouveaux défis pour la promotion de la démocratie », allocution présentée au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, 10 janvier 2007, p. 6.
- 44 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 1.

- 1 *Témoignages*, réunion 39, 1^{er} février 2007, p. 10.
2 <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=8979&Lang=1&SourceId=120069>.
- 3 « Démocratie » a pour origine les mots grecs « demos » (peuple) et « kratia » (pouvoir). Les grands philosophes grecs, dont Platon, considéraient la démocratie comme une des pires formes de gouvernement : le règne de la populace qui dégènerait en tyrannie.
- 4 Cette thèse a été exposée par Laurence Whitehead dans *Democratization: Theory and Experience* (Oxford, Oxford University Press, 2002), qui a fait aussi observer que la démocratisation est un processus à long terme, complexe, dynamique et évolutif (p. 201).
- 5 Concernant la lutte pour la démocratie de l'Antiquité à nos jours, voir John Dunn, *Democracy: A History*, Toronto, Penguin Canada, 2005.
- 6 Au Canada, les femmes ont reçu le droit de vote en 1917 seulement et les Autochtones, en 1960.
- 7 Il n'y a pas un seul pays, en 1900, qui aurait pu prétendre au statut de démocratie d'après les critères actuels de l'homme de 1948 et, tout particulièrement, à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui affirme que :
- Tout citoyen a le droit et la possibilité [...] sans restrictions déraisonnables : a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs [...]
- Certains théoriciens soutiennent que le « droit à la démocratie » est devenu une norme juridique internationale. (Voir Thomas Franck, « *The Emerging Right to Democratic Governance* », *American Journal of International Law*, vol. 86, janvier 1992, p. 46-91; Roland Rich, « *Bringing Democracy Into International Law* », *Journal of Democracy*, vol. 12, n° 3, juillet 2001, p. 20-34.) En 1999, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, devenue depuis le Conseil des droits de l'homme, a voté une résolution sur la « promotion du droit à la démocratie » (Peter Burnell, dir., *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*, Londres, Frank Cass, 2000, p. 20). En 2000, les dirigeants mondiaux ont convenu de ce qui suit dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies : « Nous n'épargnerons aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'état de droit. » (Voir aussi PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2002 : Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, Bruxelles, Éditions De Boeck Université, 2002; Centre du PNUD pour la gouvernance, Oslo, « *Why Governance Matters in Achieving the Millennium Development Goals* », *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*, Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, Stockholm, 2005, chapitre 4.)
- 8 D'après l'indice de démocratie établi par l'*Economist Intelligence Unit* pour *The World in 2007*, qui fait une distinction entre « régime pleinement démocratique », « démocratie comportant des lacunes », « régime hybride » et « régime autoritaire », plus de la moitié de la population mondiale vit dans des pays plus ou moins démocratiques, mais seulement 13 p. 100 environ dans des régimes pleinement démocratiques. (Laza Kekic, « L'index de démocratie de l'*Economist Intelligence Unit* », 2007, p. 2, http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf (site en anglais).
- 9 Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Oklahoma, et Londres, University of Oklahoma Press, 1991. Les deux précédentes « vagues » de démocratisation se sont produites au XIX^e siècle et dans les années qui ont suivi la création des Nations Unies et l'accès à l'indépendance de beaucoup d'anciennes colonies après la Deuxième Guerre mondiale. Le monde arabe s'est avéré jusqu'ici le plus réfractaire à la troisième vague. Voir Thomas Carothers et Marina Ottaway, dir., *Uncharted Journey: Promoting Democracy in the Middle East*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2005.
- 10 Voir Laurence Whitehead, « *Freezing the Flow: Theorizing About Democratization in a World in Flux* », *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 1, n° 1, juillet 2005, p. 3-4.
- 11 Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, *Témoignages*, réunion 34, 5 décembre 2006, p. 1.
- 12 *Ibid.*

Le Canada devrait continuer de fournir une aide au développement démocratique à l'étranger en se fondant sur une conception globale de la démocratie axée sur le système de gouvernance dans son ensemble, l'éventail complet des droits internationaux de la personne — y compris les droits socio-économiques et culturels — et l'entière participation des citoyens, y compris des plus défavorisés, aux processus démocratiques. La politique canadienne de soutien au développement démocratique devrait aussi viser à améliorer la qualité de la démocratie dans les pays bénéficiaires et les conditions qui en permettent le maintien à long terme.

Roel von Meijenfeldt, directeur exécutif de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD), a dit à un auditoire du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international en janvier 2007 que :

l'aide à la démocratie devrait plus souvent reposer sur une notion beaucoup plus large de la démocratie [...] Malgré les progrès réalisés dans la mise en place des attributs formels (« quinquallierie ») des sociétés démocratiques, il reste des défis cruciaux à relever pour consolider le processus et bâtir une « culture » de démocratie, ce qui représente un vaste programme d'action pour les divers acteurs qui jouent un rôle direct ou indirect dans le processus de démocratisation. Pour cela, il faudra mettre l'accent sur : la « légitimité » du gouvernement (au-delà du mécanisme électoral), les normes et les attitudes à l'égard du bien public; la société politique, y compris le renforcement des pouvoirs des parlements et des partis politiques; les façons novatrices d'assurer la transparence et la responsabilité⁴³.

La ministre de la Coopération internationale, Josée Verner, a énuméré dans son témoignage ce que l'Agence canadienne de développement international (ACDI) considère comme les quatre conditions essentielles de la gouvernance démocratique :

La première est l'existence de la liberté et de la démocratie, qui doivent être étayées par des institutions électorales et législatives et par des partis politiques forts. La liberté et la démocratie doivent être bien ancrées dans une culture démocratique favorisant l'émergence d'une société civile dynamique et de la liberté de la presse.

La deuxième est la primauté du droit assorti[e] de lois justes et efficaces, d'institutions juridiques également efficaces et accessibles et d'une magistrature impartiale.

La troisième est la présence de pratiques et d'institutions qui respectent les droits de la personne, tant au sein de l'État que dans la société civile.

Enfin, la quatrième est l'existence d'institutions publiques qui gèrent l'économie et les fonds publics avec efficacité et intégrité et qui garantissent aux citoyens la prestation de services sociaux fondamentaux, comme les soins de santé et l'éducation.

C'est un programme ambitieux⁴⁴.

Le Comité estime qu'une conception globale et profonde de la gouvernance démocratique, et du développement démocratique dans son ensemble, présente de redoutables défis pour la future politique canadienne de soutien à la démocratie. Il est également d'avis, comme les témoins et notamment les ministres, que l'aide canadienne devrait tenir compte de tous les aspects d'un effort de développement démocratique étendu et progressiste. De cette façon, l'approche canadienne de la promotion de la démocratie ne pourra faire autrement qu'être liée à une conception du développement qui est compatible avec les valeurs et les intérêts à long terme du Canada.

« la meilleure façon d'exprimer la démocratie, c'est dans le cadre des droits de la personne, et ces droits comprennent les droits sociaux, économiques et culturels, de même que les droits civils et politiques ». Il a plaidé en faveur d'une aide accrue des donateurs aux organisations et réseaux efficaces de la société civile³⁷. Gerry Barr, qui témoignait au nom du Conseil canadien pour la coopération internationale, a établi un lien direct entre le soutien à la démocratie et la réduction de la pauvreté : « [...] la question du développement démocratique est très souvent liée au rôle des organisations populaires et des mouvements sociaux dans la lutte contre la pauvreté [...] C'est quand on aborde le volet développement du problème que les questions comme le rôle des citoyens et de leurs mouvements sociaux, et la manière dont on peut employer l'aide internationale pour mobiliser les gens, prennent le devant de la scène³⁸. »

Thomas Axworthy, du Centre for the Study of Democracy de l'Université Queen's, a parlé des principes jumeaux de la démocratie que sont le gouvernement par le peuple et les droits des citoyens, et a fait état d'un vaste programme de transformation qui va plus loin que le minimum des règles procédurales en mentionnant une étude canadienne antérieure sur le développement démocratique³⁹. D'autres témoins ont relié le développement démocratique à un programme étendu de gouvernance et de participation des citoyens. L'Association du Barreau canadien a indiqué dans un mémoire que « les efforts déployés par le Canada pour promouvoir la démocratie seront des plus fructueux si l'aide qu'il fournit est axée sur le soutien à une bonne gouvernance, ce qui suppose notamment de mettre clairement l'accent sur le renforcement de la primauté du droit ». Elle a en outre précisé que les décisions sur les moyens à prendre pour soutenir la démocratie devraient être abordées « principalement par le prisme du développement », citant Amartya Sen, lauréat d'un prix Nobel, selon qui « le développement nécessite l'élimination des principaux facteurs qui génèrent l'absence de liberté : la pauvreté aussi bien que la tyrannie, le manque de perspectives économiques aussi bien que la privation systématique d'aide sociale, l'abandon des services publics aussi bien que l'intolérance ou l'hyperactivité des États répressifs⁴⁰ ». (Dans les observations initiales qu'il a présentées au Comité, le ministre des Affaires étrangères, Peter Mackay, a dit qu'aux yeux d'Amartya Sen, « l'événement le plus marquant du XX^e siècle a été l'avènement de la démocratie en tant que forme prééminente d'une gouvernance acceptable. La gouvernance démocratique a été acceptée comme une norme universelle⁴¹ ».)

George Perlin, de l'Université Queen's, a constaté l'existence d'un consensus autour d'une large définition du développement démocratique qui englobe la gouvernance, les droits de la personne et le développement :

[...] je dirais que le développement démocratique est une activité qui vise à créer des systèmes de gouvernance reposant sur les valeurs de liberté, d'égalité et de justice associées aux fondements démocratiques et libéraux de notre propre système. J'insiste sur le fait que nous parlons d'un système de gouvernance global [...] l'aide au développement démocratique est un domaine très général qui englobe une grande diversité d'objectifs et d'activités [...] j'ai recensé 50 types d'objectifs différents auxquels peut s'appliquer l'expression « assistance au développement démocratique »⁴².

D'autres témoins ont formulé des observations semblables. Edward Broadbent, le premier président de Droits et Démocratie, a dit que « notre politique étrangère doit contribuer à favoriser le développement de la démocratie au moyen de la persuasion, du commerce et de l'aide et du développement du droit international des droits de la personne applicables à l'échelle de la planète³⁶ ». John Foster, de l'Institut Nord-Sud, a fait valoir que

Il s'agit d'un point important à considérer lorsqu'on détermine les paramètres du « développement démocratique » et les limites du soutien accordé par le Canada. Comme indiqué précédemment, le mandat de Droits et Démocratie, établi par une loi fédérale, touche explicitement les droits de la personne au niveau international, qui incluent les droits économiques, sociaux et culturels. Le président de l'organisme, Jean-Louis Roy, l'a réaffirmé dans son témoignage quand il a indiqué que les membres de son organisme ont « une conception de la démocratie dont un des éléments essentiels est l'ensemble des droits humains tels que reconnus dans le droit international et par les Nations Unies, ainsi que par les États qui ont signé et qui ont ratifié les instruments internationaux [...] La démocratie doit désormais être identifiée à la pleine reconnaissance des droits politiques et à la reddition de comptes qui en découle, bien sûr, mais aussi à la reconnaissance des droits sociaux et des droits économiques³⁵ ».

Le concept de régime pleinement démocratique de l'EIU est vaste et profond. « En même temps, même les mesures de démocratie mieux établies, plus inclusives et plus élargies n'incluent pas d'autres aspects — jugés essentiels pour la démocratie par certains auteurs — tels que l'économie et le bien-être social³⁴. »

| | Pays | % des pays | % de la population mondiale |
|------------------------------------|------|------------|-----------------------------|
| Régimes pleinement démocratiques | 28 | 16,8 | 13,0 |
| Démocraties comportant des lacunes | 54 | 32,3 | 38,3 |
| Régimes hybrides | 30 | 18,0 | 10,5 |
| Régimes autoritaires | 55 | 32,9 | 38,2 |

Indice de démocratie 2006 selon le type de régime

Le tableau suivant donne la répartition globale des pays³³ :

Canada occupe le 9^e rang et les États-Unis, le 17^e rang³².)

régimes pleinement démocratiques dans l'indice de l'EIU sur 167 États et territoires³¹, le « régimes autoritaires ». (Soit dit en passant, la Suède se classe au premier rang des ordre décroissant : « démocraties comportant des lacunes », « régimes hybrides » et devient le privilège de petits groupes choisis³⁰ ». Les autres catégories de l'EIU sont en partis politiques. Sans ce genre de participation large et durable, la démocratie s'effrite et citoyens veulent participer au débat public, élire des représentants et se joindre à des

démocratie se conceptualise mieux lorsqu'elle est vue comme une question de droits humains », en partie parce que cela « permet de faire la promotion de la démocratie partout dans le monde en la présentant de façon crédible comme une valeur *universelle* et pas uniquement comme une fixation des Occidentaux et (sans prétendre que les "droits humains universels" peuvent être vendus facilement dans bien des parties du monde) cela est utile pour obtenir l'adhésion des gens²⁵ ».

Il est bon de rappeler que le rapport qui a mené à la création, par le gouvernement canadien, du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique en 1988 reposait sur une conception de la démocratie incontestablement fondée sur la participation et les droits :

[...] La notion de démocratie que nous avons adoptée et qui doit, selon nous, définir et inspirer l'aide canadienne dans ce domaine est tout bonnement la participation des citoyens aux décisions qui touchent leur vie [...]. L'objectif suprême est d'aider la population à acquérir les moyens d'intervenir en son nom dans les processus décisionnels aux niveaux local, régional et national et d'aider les pouvoirs publics à créer des institutions qui protègent les droits et libertés des citoyens²⁶.

Selon un document de travail produit pour le Conseil de la démocratie du Canada en 2006 :

La décision de mettre l'accent sur les droits et la mobilisation politique des citoyens est ancrée non pas dans la promotion d'une « marque » ou d'un modèle canadien particulier de démocratie ou de développement, mais dans les principes de la Déclaration internationale des droits de l'homme. C'est ce qui unit les deux grands courants de la tradition démocratique libérale : d'une part, le caractère essentiel de la participation du point de vue de la définition et de la légitimation des processus de décision et de la formation du gouvernement lui-même; et d'autre part, une « plate-forme » de droits, pour appuyer et protéger le rôle des particuliers dans le processus démocratique²⁷.

Cette approche de la démocratie, largement fondée sur les droits de la personne, va bien au-delà des critères de « démocratie électorale »²⁸ de Freedom House et aussi, jusqu'à un certain point, de la notion de « régime pleinement démocratique » établie par l'indice de démocratie 2006 de l'*Economist Intelligence Unit* (EIU). L'EIU fait observer : « Une importante différence entre les diverses mesures de la démocratie se trouve entre les concepts « étroits » ou minimalistes et les concepts « élargis », qui peuvent "inclure des aspects de la société et de la culture politique dans les sociétés démocratiques" »²⁹. L'indice de démocratie de l'EIU « se fonde sur cinq catégories : le processus électoral et le pluralisme; les libertés civiles; le fonctionnement du gouvernement; la participation politique et la culture politique. Les cinq catégories se recoupent et forment un ensemble conceptuel cohérent. Des **élections libres et justes**, ainsi que les aspects satisfaisants liés à la liberté politique constituent l'exigence fondamentale de toutes les définitions ».

L'EIU opte pour un concept relativement « étouffé » de régime pleinement démocratique, faisant valoir qu'« une démocratie saine requiert la participation active et libre des citoyens à la vie publique. Les démocraties ne s'instaurent que lorsque les

indiqué que les principaux éléments de la démocratie libérale englobent, grosso modo, « non seulement la lutte électorale pour le pouvoir, mais aussi :

- la liberté de croyance, d'expression, d'organisation et de manifestation;
- la protection contre le régime de terreur politique et l'emprisonnement injustifié;
- la primauté du droit, qui assure l'égalité de tous les citoyens et l'application régulière de la loi;
- l'indépendance et la neutralité politiques de la magistrature et d'autres institutions chargées de "rendre des comptes horizontalement", qui visent à surveiller les abus de pouvoir;
- une société civile ouverte et pluraliste;
- le contrôle de l'armée par les autorités civiles²¹ ».

Dans une démarche plus poussée, Warren Allmand a énuméré à l'intention du Comité les dix indicateurs d'évaluation de la démocratie définis par le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (appelé maintenant Droits et Démocratie), qui a son siège au Canada et dont il a été le président : « premièrement, la tenue régulière d'élections libres et équitables, y compris l'existence d'un système multipartite; deuxièmement, le plein respect de tous les droits de la personne, y compris les droits des minorités et l'égalité des sexes; troisièmement, le plein respect de la règle du droit; quatrièmement, une magistrature indépendante; cinquièmement, une assemblée législative indépendante; sixièmement, une distribution équitable de la richesse; septièmement, le contrôle des militaires et de la police par une autorité civile; huitièmement, la reddition publique de comptes et un processus permanent de consultation; neuvièmement, la transparence et l'accès à l'information; et, dixièmement, une société civile libre et active²² ». À Stockholm, en Suède, au siège de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), le Comité s'est fait expliquer par le personnel de l'IDEA la méthode utilisée pour les évaluations de la démocratie, qui ne se font pas uniquement de l'extérieur, mais visent une conception commune faisant intervenir la société civile des pays concernés et les perceptions des citoyens. Cette action est prévue dans son mandat consistant à favoriser la démocratie durable dans le monde en améliorant la qualité et l'efficacité des pratiques démocratiques à l'échelle du globe²³.

M. Allmand a ajouté : « Nous sommes d'avis que l'on ne peut pas avoir une démocratie sans droits de la personne et que l'on ne peut pas avoir de droits de la personne sans la démocratie. Droits de la personne et démocratie vont toujours main dans la main²⁴ ». Gareth Evans, président de l'International Crisis Group, a fait valoir que « la

ce congrès par Vidar Helgesen, secrétaire général de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, que le Comité a rencontré à Stockholm, en Suède, présente la question sous son aspect le plus favorable :

De nos jours, plus de populations que jamais sont gouvernées par des représentants élus. La démocratie — le principe voulant que le peuple ait le droit de contrôler son gouvernement et qu'un gouvernement n'est légitime que s'il est contrôlé par le peuple — a acquis une hégémonie mondiale qui n'a à peu près pas d'égal dans les autres conceptions du monde de l'histoire moderne. Elle transcende les cultures, les religions et les langues; elle revêt des formes multiples et survit dans les milieux les plus inhospitaliers. La démocratie est l'expression de la quête très fondamentale de liberté et de dignité¹⁷ chez l'être humain et de la conscience que ces valeurs doivent être partagées¹⁸.

L'aspiration à la démocratie a une portée mondiale et la démocratie a atteint le statut de norme internationale, ont indiqué Warren Allmand et Fergus Watt au Comité¹⁸. Il n'en reste pas moins que la démocratie est toujours une œuvre en cours. Une autre communication présentée à l'Association internationale de science politique par Guillermo O'Donnell, éminent spécialiste latino-américain des transitions démocratiques, a mis en évidence un aspect essentiel de la démocratie, celui de l'action progressive continue :

[...] la démocratie fait toujours naître à la fois de l'espoir et du mécontentement. Parce qu'elle repose sur différentes dimensions de la citoyenneté et sur la dignité intrinsèque de l'être humain que ces dimensions révèlent, la démocratie demeure un horizon ouvert. Cette projection vers l'avenir, vers un avenir meilleur, est le génie sorti de sa bouteille qui s'étend dans le monde comme jamais auparavant. Cette projection vers un avenir illimité et indéfini, mais toujours prometteur et risqué, va fondamentalement à l'encontre de toutes les formes d'autoritarisme [...] nous devons considérer que la démocratie est et sera toujours en crise d'une façon ou d'une autre. Elle cherche constamment à détourner les citoyens d'un présent plus ou moins satisfaisant¹⁹ pour leur offrir un avenir rempli d'un potentiel et de promesses qui restent à réaliser.

George Perlin, qui cite Guillermo O'Donnell dans une communication liminaire présentée à la conférence du 15 février « Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique », fait également observer que : « Il n'y a aucune théorie globale du développement démocratique à partir de laquelle mesurer le progrès²⁰. »

Dans ce cas, comment définir la démocratie et le développement démocratique? Aux fins des politiques de soutien à la démocratie, il faudrait se pencher aussi sur la *qualité*, la *consolidation* et la *viabilité de la démocratie*, si l'on veut atteindre les objectifs du développement démocratique à long terme.

M. Perlin a soutenu qu'une démocratie parfaitement développée représente un idéal normatif, et il est évident que nous souhaitons encourager les formes « libérales » de démocratie. Il a fourni des tableaux détaillés des éléments et indicateurs de la démocratie libérale et des conditions nécessaires à l'instauration et au maintien de ce type de démocratie. Utilisant une définition plus étroite, Larry Diamond, expert en démocratie, a

La démocratie est une question intérieure par excellence. Bien que les stratégies plus contraignantes, comme le contrôle et la conditionnalité, soient plus efficaces que les politiques et culturelles favorables dans les pays cibles, ou de la création de ces conditions ne prit d'investissements massifs et d'interventions judiciaires et ciblées pendant une longue ou une très longue période de temps¹³.

Ce scepticisme prudent sur les interventions extérieures pour l'avancement de la démocratie n'est pas inhabituel chez les analystes. Bruce Bueno de Mesquita, professeur à l'Université de New York, a dit au Comité que « le bilan de l'exportation de la démocratie depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale n'est pas un bon bilan », mais son collègue, George Downs, a reconnu que, moins bien outillé que les grandes puissances et plus souple que les grandes organisations internationales, « [l]e Canada a de meilleures chances de réussir que l'ONU ou les États-Unis¹⁴ ».

Et pourtant, de l'avis général, la démocratie a fait des progrès remarquables depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Qui plus est, l'aspiration à une véritable démocratie est partagée par presque tous les peuples de la Terre. Ce qui est préoccupant, c'est que la presque totalité des analystes s'entendent aussi pour dire que la marche en avant vers la démocratie n'est pas une certitude et que, dans la conjoncture actuelle, des reculs menacent cette progression. L'étude annuelle de Freedom House *Freedom in the World* 2007, publiée en janvier 2007, renferme un essai d'Arch Puddington, « Freedom Stagnation amid Pushback Against Democracy », qui signale que le nombre de pays désignés comme « libres » n'augmente plus depuis près d'une décennie et que les tendances à l'autoritarisme sont en hausse dans de nombreuses régions¹⁵. Selon *The World in 2007*, le dernier bilan annuel de *The Economist*, « l'expansion de la démocratie s'est arrêtée », entre autres à cause d'un mouvement de ressac anti-américain depuis la guerre en Irak et du fait que « beaucoup d'autocrates dirigent des États riches en ressources énergétiques et ont été renforcés par les prix élevés du pétrole ». Neuf pays sur dix inscrits sur la liste des pays à surveiller dans l'indice de démocratie se retrouvent du côté négatif. Pourtant, *The Economist* tire une conclusion porteuse d'espoir :

On aurait cependant tort d'être trop pessimiste. La démocratie en tant que valeur exerce encore beaucoup d'attrait dans le monde. Son instauration au moyen d'interventions extérieures ne fonctionne pas bien. Mais les tendances telles que la mondialisation, la généralisation de l'éducation et l'expansion des classes moyennes favorisent son développement organique. Ces forces sous-jacentes portent à croire que tout recul de la démocratisation sera temporaire¹⁶.

En même temps, il importe de reconnaître que la démocratie fait aussi problème dans des pays industrialisés et au niveau international, d'où le débat sur le « déficit démocratique » au sein de nombreuses tribunes. Le dernier congrès mondial triennal de l'Association internationale de science politique avait pour thème « La démocratie fonctionne-t-elle? », une question et non une affirmation. Une communication présentée à

ne fonctionne vraiment que pour les cas d'adhésion à l'Union européenne et que les autres formes de soutien se sont révélées peu déterminantes. Elle a conclu ainsi :

CHAPITRE 1 DÉFINIR LA DÉMOCRATIE, LA DÉMOCRATISATION ET LE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE — APPROCHE CANADIENNE

Depuis sa naissance en Grèce³, le concept de démocratie a continuellement évolué dans l'histoire de la pensée politique⁴, tout en étant fondamentalement contesté. Exception faite du bref épisode athénien de l'Antiquité, c'est seulement depuis les XVIII^e et XIX^e siècles (les révolutions française et américaine) que la démocratie est vue sous un jour favorable⁵; depuis le XX^e siècle que le suffrage universel est devenu la norme pour la démocratie électorale⁶; depuis le milieu du XX^e siècle que la démocratie est liée aux droits universels⁷ et depuis le début du XXI^e siècle que la majorité des populations mondiales jouissent de la démocratie, du moins sous une forme minimale⁸.

Les avancées de la démocratie continuent de s'inscrire dans une logique inégale et complexe, parfois ébranlée par des revers ou des reculs. Le politologue américain, Samuel Huntington, a lancé une théorie novatrice, à savoir que nous sommes dans une « troisième vague » d'expansion démocratique mondiale qui s'est amorcée dans les années 1970 et accélérée avec la fin de la guerre froide⁹.

D'autres, comme le théoricien britannique Laurence Whitehead, estiment que les 50 dernières années ont été caractérisées par des pressions internationales croissantes en faveur de la démocratisation par des moyens coercitifs ou modèles, qui vont de la persuasion diplomatique sous diverses formes à l'intervention par la force (sanctionnée ou non par l'ONU) en passant par l'établissement de conditions (aide, commerce, conditions financières avantageuses et adhésion à certaines organisations multilatérales). Il divise en quatre grandes catégories les transitions vers la démocratie qui subissent une influence internationale dans le monde moderne : la démocratisation par la décolonisation; la démocratisation par l'adhésion à l'Union européenne; la démocratisation par suite d'une défaite militaire; la démocratisation sous les auspices des Nations Unies ou d'autres organisations internationales¹⁰.

Diane Ethier, professeure à l'Université de Montréal, a signalé au Comité les facteurs internationaux qui jouent dans les trois principales stratégies de démocratisation appliquées par différents pays depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale : « le contrôle, c'est-à-dire l'imposition de la démocratie à un pays par des forces étrangères »; « la conditionnalité », qui peut être positive (liée à de l'aide) ou négative (consistant à imposer des sanctions ou d'autres mesures répressives); et la troisième, « celle des incitatifs. Elle consiste à octroyer gratuitement à un État diverses formes d'aide ou d'autres avantages en vue de l'encourager à instaurer ou à consolider la démocratie »¹¹. M^{me} Ethier a émis des réserves sur l'efficacité des stratégies de démocratisation, faisant observer que « les démocraties imposées par les forces étrangères se sont développées ou consolidées uniquement dans les pays qui avaient atteint un niveau avancé de modernisation économique et sociale au moment de leur instauration¹² », que la conditionnalité politique

améliorée, le développement socio-économique et la réduction de la pauvreté. Il prône une façon canadienne de promouvoir le développement démocratique à l'étranger qui s'appuie sur une conception globale de la démocratie, et notamment de sa qualité et de sa viabilité.

Le chapitre 2 trace le portrait général de l'aide à la démocratisation et fait ressortir les difficultés cruciales auxquelles se heurtent tous les pourvoyeurs de cette forme d'aide. Les principaux défis sont les grandes lacunes qui persistent dans les connaissances propres au contexte et dans l'évaluation de l'efficacité de l'aide. Le Comité suggère des moyens que le Canada pourrait prendre pour exercer un leadership dans ce domaine. Au chapitre 3, il puise dans les enseignements qu'il a tirés de ses rencontres à l'étranger avec des représentants de donateurs européens, américains et multilatéraux et avec des experts de différents pays pour enrichir le processus d'apprentissage, qui est une impérieuse nécessité comme l'a fait remarquer Ian Smillie.

PARTIE 1 LA PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE DANS LE MONDE ACTUEL : LES DÉFIS

Il faut définir plus clairement le développement démocratique et la bonne gouvernance. Nous devons comprendre pourquoi nous faisons cela, tirer des leçons et les mettre en œuvre [...] une bonne gouvernance ne tombe pas du ciel; ce n'est pas un cadeau; elle ne peut pas être imposée. Il y a peu de chance qu'une bonne gouvernance découle d'une liste de projets disparates, limités dans le temps, qui sont offerts par une dizaine de donateurs mal coordonnés. Elle ne peut pas être transférée tout de go comme de la pizza d'un camion de livraison. Elle doit être gagnée et apprise, pas seulement par ceux auxquels elle est destinée, mais aussi par ceux qui les aideraient. Comme nous le comprenons actuellement, une application efficace du programme de gouvernance totale est encore assez mal documentée, éprouvée et coordonnée. Et elle est beaucoup trop récente pour entraîner un dogmatisme et une certitude. Toutefois, elle est assez ancienne pour ne pas répéter les mêmes erreurs. Et elle est assez importante pour que les leçons, tant positives que négatives, soient documentées, apprises, retenues et appliquées.

- Ian Smillie, consultant en développement¹

Réaliser le développement humain durable pour la population mondiale croissante présente de redoutables défis à bien des égards. La réflexion sur le développement, qui continue d'évoluer, fait maintenant apparaître les volets démocratie et gouvernance du développement comme essentiels aux progrès. Parallèlement, le rôle de l'aide au développement, fournie par les donateurs étrangers, est remis en question sur les plans de la quantité, de la qualité et de l'efficacité. C'est particulièrement le cas pour les volets démocratie et gouvernance de l'aide internationale, qui font l'objet du présent rapport.

Le Comité estime que le Canada devrait faire davantage pour s'attaquer à ces défis, en général et dans le cas précis du développement démocratique. Il reste fidèle à la position qu'il a présentée dans son rapport unanime du 9 juin 2005 — adopté à l'unanimité par la Chambre des communes le 28 juin 2005 —, où il demandait d'établir un plan qui porterait le budget de l'aide publique au développement (APD) à 0,5 p. 100 du PNB pour 2010 et à 0,7 p. 100 du PNB pour 2015 et de déposer un projet de loi fixant les priorités pour l'APD du Canada². De plus, le Comité est d'avis que le Canada devrait accroître considérablement ses efforts pour soutenir le développement démocratique, mais sans nuire d'aucune façon aux autres dimensions du développement qui ont un lien avec les Objectifs du Millénaire pour le développement adoptés par la communauté internationale en 2000.

L'idée de faciliter le développement démocratique dans le monde a de quoi séduire, mais ni sa définition ni sa réalisation ne vont de soi. Au chapitre 1, le Comité fait donc le point sur la démocratie et la démocratisation et dégage les liens qui existent entre le développement démocratique, les droits universels de la personne, la gouvernance

Le 10 mai 2006, le Comité a convenu d'entreprendre « une étude approfondie sur le développement démocratique en automne 2006 ». Le 27 septembre 2006, il a entamé ses audiences publiques en faisant comparaître le ministre des Affaires étrangères, Peter Mackay. Il a également reçu le témoignage de la ministre de la Coopération internationale, Josée Verner, le 18 octobre 2006 et celui du président de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), Robert Greenhill, le 1^{er} mars 2007, qui a clos les audiences pour l'étude en question.

En plus de représentants du gouvernement canadien, le Comité a entendu de nombreux témoins bien informés au cours d'une quinzaine d'audiences publiques tenues à Ottawa et a reçu un certain nombre de mémoires. Il a aussi effectué deux missions d'étude à l'étranger pour s'enquérir de l'expérience d'autres pays donateurs et d'experts, l'une en Europe (Royaume-Uni et quatre pays nordiques : Norvège, Suède, Finlande et Danemark) en octobre 2006 et l'autre aux États-Unis (Washington et New York, notamment l'ONU) en février 2007. Il tient à remercier toutes les personnes qui ont contribué à son étude pour la qualité de leurs exposés.

Bien que l'idée d'un soutien du Canada au développement démocratique tire son origine de discussions parlementaires qui ont eu lieu au milieu des années 1980 (voir le chapitre 4), le présent rapport constitue la première étude exhaustive sur le sujet produite par un comité parlementaire. C'est un sujet important, dont l'examen attentif par des parlementaires canadiens n'avait que trop tardé.

Tous les intervenants conviennent que le moment est venu pour le Canada d'aller véritablement de l'avant dans le secteur complexe du développement démocratique à l'échelle internationale et d'y établir une approche qui traduit bien ses valeurs et ses intérêts dans le monde. Dans son rapport, le Comité prend en compte les enjeux cruciaux auxquels doivent faire face les pourvoyeurs d'aide à la démocratisation et retiennent les principaux enseignements qui lui ont été donnés. Il tire également parti de l'expérience et de l'expertise actuelles du Canada.

Ce rapport imprime une toute nouvelle orientation à la politique canadienne. Il ne se contente pas de quelques changements mineurs, mais propose plutôt de grandes innovations qui, espère le Comité, recevront l'appui du gouvernement et du Parlement. Le Comité est persuadé que le Canada peut devenir un des chefs de file en matière de développement démocratique et que les Canadiens sauront relever le défi.

En résumé, le Comité affirme que le Canada devrait devenir un intervenant plus important et plus averti dans l'aide au développement démocratique à l'échelle internationale, tout en ayant parfaitement conscience qu'il s'agit d'un des secteurs les plus complexes de l'engagement international pour le présent et pour l'avenir. Il estime qu'avec la création de plusieurs mécanismes, les Canadiens auront les compétences, l'expérience et la détermination voulues pour apporter une contribution majeure, permettant de concrétiser leurs capacités et leurs avantages comparatifs potentiels. Le Comité en est venu à cette conclusion après mûre réflexion. Toutes ses recommandations tendent vers cet objectif.

Un dernier point saillant du chapitre 8 est le nombre impressionnant de Canadiens qui œuvrent à l'étranger pour le développement démocratique au sein d'organismes multilatéraux, et souvent à des postes influents. Bien que ce travail soit admirable et utile, le Comité affirme, à la recommandation 23, que le Canada devrait s'efforcer de mettre à profit ce bassin d'experts pour parfaire son approche du développement démocratique.

Au chapitre 9, le dernier du rapport, le Comité passe en revue l'apport du Canada au soutien du développement démocratique dans des contextes à la fois très différents et difficiles, c'est-à-dire dans les « cas difficiles » auxquels est confrontée la communauté internationale. Il estime que, pour avoir une chance raisonnable de produire un effet positif, le Canada doit concentrer ses efforts et acquérir des connaissances approfondies sur la situation des pays bénéficiaires en se fondant sur des analyses sûres et objectives. À la recommandation 24, le Comité propose que les évaluations détaillées et réalistes des pays soient établies par un centre d'étude des politiques sur le développement démocratique financé par la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale (recommandations 2 et 14 du rapport).

Le Comité est d'avis qu'Haïti — sujet d'un de ses rapports antérieurs, *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Haïti* (décembre 2006) — et l'Afghanistan, sur lequel une étude se poursuit, feront partie des pays bénéficiaires qui auront besoin d'évaluations, signalant les investissements et intérêts canadiens importants en jeu dans ces deux pays, et le fait que ceux-ci figurent parmi les pires « cas difficiles » au chapitre de l'aide au développement démocratique.

Dans les sections 9.1 à 9.3 du dernier chapitre, le Comité examine brièvement le rôle potentiel du Canada dans les régimes autoritaires et semi-autoritaires, dans les démocraties naissantes et les sociétés qui sortent d'un conflit, et dans les États « en détérioration » ou « fragiles », en tenant compte du fait que ces catégories peuvent se chevaucher et qu'il n'y aura pas de solutions faciles.

À la recommandation 25, qui porte sur les régimes autoritaires, le Comité fait valoir que le soutien du Canada à l'effort démocratique légitime au niveau local nécessitera des évaluations de pays détaillées et à jour. À la recommandation 26, qui vise les démocraties naissantes et les situations d'après-conflit, le Comité préconise des stratégies qui fomentent l'accent sur l'établissement de structures de gouvernance durables, notamment aux niveaux de l'administration publique, des partis politiques et des parlements.

Aux recommandations 27 et 28, qui touchent la situation la plus difficile, celle des États « en détérioration » ou « fragiles », de plus en plus répandue malheureusement, le Comité propose que le Canada se concentre sur certains engagements qui appellent un niveau élevé d'aide sur une longue période. Il souligne la aussi la nécessité d'améliorer nos connaissances concrètes sur les pays visés en nous basant sur des « évaluations indépendantes, réalistes et à jour », qui seraient confiées à la nouvelle fondation canadienne indépendante pour le développement démocratique à l'échelle internationale.

Dans la section 7.2 du chapitre 7, le Comité examine l'élargissement du soutien aux initiatives canadiennes de la société civile, du secteur de l'éducation et des médias, qui pourrait venir de la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale. À la recommandation 16, il reconnaît que les initiatives de la société civile qui se fondent sur l'expérience canadienne peuvent être aussi bien locales que mondiales, et que les critères de financement devraient inclure le renforcement de la participation des citoyens ordinaires et de la responsabilisation en matière de démocratie.

À la recommandation 17, le Comité préconise un soutien accru aux « secteurs de l'éducation à tous les niveaux, des échanges et de la formation, pourvu que l'efficacité et la viabilité des programmes puissent être démontrées à long terme ». À la recommandation 18, il propose que le Canada appuie davantage l'existence de médias libres et indépendants, notamment dans les cas où ils subissent des contraintes, dans les régions rurales et mal desservies et en ce qui a trait aux nouvelles technologies de communication abordables. Il avertit encore une fois que les propositions de projet devraient être soumises à des critères d'évaluation rigoureux qui tiennent compte des facteurs efficacité et viabilité.

Le Canada, évidemment, ne peut faire cavalier seul sur la scène internationale. Le chapitre 8 porte donc sur l'aide au développement démocratique assurée par les organisations internationales et les approches multilatérales. À la recommandation 19, le Comité fait valoir que l'évaluation indépendante de l'efficacité de toute l'aide financière canadienne, proposée à la recommandation 3, devrait aussi viser le financement multilatéral, et qu'il faudrait déterminer les niveaux de financement appropriés en conséquence. À la recommandation 20, il reconnaît que des organisations non associées à des initiatives de démocratisation multilatérales et que la fondation canadienne indépendante pour le développement démocratique à l'échelle internationale devrait envisager leur financement.

Le chapitre 8 accorde une attention particulière au développement démocratique dans le contexte de l'ONU. Il s'agit entre autres d'amener l'ONU à rendre des comptes non seulement aux États, mais aussi aux représentants élus. À la recommandation 21, le Comité propose donc que le Canada appuie l'idée d'établir une assemblée parlementaire des Nations Unies.

L'autre aspect de la question est l'action de l'ONU en faveur du développement démocratique, notamment du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques, qui reçoit déjà un bon soutien de la part du Canada. Le Comité fait toutefois observer que, contrairement à la plupart de ses partenaires du G7, le Canada n'a pas encore versé de contribution volontaire au Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD), créé à l'issue du Sommet de septembre 2005 dans le cadre du projet de réforme de l'ONU. Comme l'indique la recommandation 22, le Comité estime que le Canada devrait déterminer s'il deviendra un donateur du FNUD.

développement démocratique à l'échelle internationale. Il affirme que « le saupoudrage de ressources sur une multitude de petites organisations » ne suffira pas. Aux recommandations 12 à 14, le Comité donne des précisions sur la fondation canadienne indépendante pour le développement démocratique à l'échelle internationale qu'il propose d'établir après consultation de tous les partis représentés à la Chambre des communes. Comme le CRDI, la fondation présenterait un rapport annuel au Parlement par l'entremise du ministre des Affaires étrangères et recevrait suffisamment de ressources « pour faire du Canada un chef de file mondial dans le domaine ».

De l'avis du Comité, la fondation canadienne pourrait faire partie du Conseil de la démocratie élargi pour favoriser la participation régulière du public, la diffusion de l'information et des résultats de recherche, et la production de meilleurs renseignements et résultats d'évaluation sur l'efficacité grâce à un centre d'étude des politiques sur le développement démocratique, qui fait l'objet de la recommandation 2. Le centre fonctionnerait en tant qu'entité subsidiaire.

Le Comité estime que la nouvelle fondation canadienne devrait avoir pour mandat de faciliter l'accroissement des initiatives de développement démocratique, plus particulièrement dans les « champs d'action où le soutien du Canada a été insuffisant ou inexistant jusqu'ici : la définition d'un rôle pour les partis politiques et le renforcement de la contribution des parlementaires, l'élargissement du rôle de la société civile, du secteur de l'éducation et de médias libres et indépendants ».

Dans la section 7.1 du chapitre 7, le Comité propose une voie à suivre pour définir le rôle des partis politiques canadiens et renforcer le rôle des parlementaires canadiens. Il le fait après avoir bien pris en considération les questions cruciales qui touchent l'aide au développement des partis politiques et les pratiques efficaces de renforcement parlementaire. Il examine les modèles offerts par la Westminster Foundation for Democracy, le Centre norvégien pour le soutien à la démocratie et l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD), ce dernier étant cité comme le modèle qui pourrait le mieux convenir au Canada.

Le Comité prend note également des propositions très différentes qui lui ont été faites par le Centre parlementaire et par Droits et Démocratie sur les moyens de mettre à contribution les partis politiques et les parlementaires. En même temps, il constate que, pour tous les autres pays qui lui ont été mentionnés, « la proposition de créer un organe qui soutient les partis politiques dans le cadre du développement démocratique a émané des législateurs et des partis politiques eux-mêmes ». À la recommandation 15, le Comité propose que le Parlement du Canada, après consultation de tous les partis, envisage de mettre sur pied un centre pour la démocratie multipartite et parlementaire qui serait financé par la fondation canadienne indépendante pour le développement démocratique à l'échelle internationale. Ce centre entamerait ses activités avec un budget modeste et serait réévalué au bout de deux ans, mais il viserait au bout du compte à atteindre un niveau comparable à celui du réputé NIMD.

Le chapitre 5 traite des capacités et des avantages comparatifs potentiels du Canada en ce qui concerne la promotion du développement démocratique. Le Comité met en lumière les compétences que le Canada a acquises dans différents secteurs, par exemple les élections, le renforcement parlementaire, la réforme judiciaire, la formation policière, la lutte contre la corruption et la gouvernance locale. Il souligne le travail qu'a effectué CANADEM, organisation indépendante sans but lucratif, dans l'établissement d'une liste de plus en plus longue d'experts canadiens pour des missions internationales.

En même temps, le Comité signale que le « mécanisme de déploiement du développement démocratique », actuellement mis en place par le nouveau Bureau de la gouvernance démocratique de l'ACDI, doit être compatible avec les activités relativement peu coûteuses de CANADEM. Aux recommandations 6, 7 et 8, il propose que l'évaluation indépendante de toute l'aide canadienne au développement démocratique, préconisée précédemment, permette d'établir les secteurs où cette aide s'est avérée la plus efficace, les secteurs où le Canada est le plus apte à mettre ses compétences à contribution, la cohérence entre toutes les activités du Canada financées par l'État et les pays les plus susceptibles de bénéficier d'une concentration de l'aide canadienne au développement démocratique.

Tout en saluant le bon travail accompli par le Canada jusqu'ici, le chapitre 5 fait ressortir un manque :

La question qui persiste, c'est celle de l'impact et de la visibilité d'ensemble. D'une part, on nous dit que le Canada a une bonne réputation dans le monde, qu'il a quelque chose de spécial à offrir, que des Canadiens compétents font preuve d'intérêt et sont actifs dans le domaine; d'autre part, on nous dit que l'aide canadienne est éparpillée à plusieurs endroits et passe souvent presque inaperçue, et que le Canada n'en fait toujours pas suffisamment à cet égard.

La partie III du rapport aborde cette question par une série de recommandations qui visent à rehausser considérablement l'aide du Canada au développement démocratique sur le plan des orientations, du financement et des mécanismes institutionnels.

Au chapitre 6, le Comité propose de faire du développement démocratique une des grandes priorités de la politique internationale du Canada en établissant un cadre stratégique « pangouvernemental » et « pancanadien » complet et cohérent qui prévoit une dotation pluriannuelle. En outre, le gouvernement devrait veiller à ce que l'ACDI, par le truchement de son Bureau de la gouvernance démocratique, fournisse le plus d'informations possible sur les résultats obtenus et soit visée par l'évaluation indépendante de l'aide canadienne. Ce chapitre traite aussi de l'avenir d'un Conseil de la démocratie élargi, qui devrait, selon le Comité, évoluer de pair avec les nouvelles institutions dont la création est proposée au chapitre 7.

Au chapitre 7, après une analyse attentive de témoignages parfois contradictoires, le Comité recommande la création de nouvelles institutions qui, selon lui, feront du Canada un intervenant vraiment sérieux, et non plus un acteur de second rang, dans le domaine du

entre eux; le déficit persistant dans les connaissances et l'évaluation de l'efficacité de l'aide à la démocratie.

Dans la section 2.1 du chapitre 2, le Comité fait valoir que le Canada peut contribuer à montrer la voie dans les efforts pour combler le manque de connaissances et d'évaluations qui afflige tout le secteur du développement démocratique. C'est pourquoi, à la recommandation 2, il propose que le Canada investisse davantage dans l'acquisition de connaissances et préconise plusieurs options, notamment un nouveau programme de recherche qui relèverait du Centre de recherches pour le développement international (CRDI), organisation indépendante, et un nouveau centre d'étude des politiques sur le développement démocratique, dont la création est proposée par le professeur George Perlin.

Sur la question de l'efficacité, le Comité propose, à la recommandation 3, une évaluation indépendante de tous les fonds publics canadiens consacrés au développement démocratique et il suggère que cette évaluation soit confiée à un groupe d'experts indépendant établi à la suite de consultations auprès de tous les partis à la Chambre des communes et après approbation du Comité.

Au chapitre 3, où est résumée la teneur des réunions qu'il a eues en Europe et aux États-Unis, le Comité soutient que le Canada devrait se faire un devoir d'apprendre continuellement de l'expérience des autres donateurs et qu'il est bien placé pour le faire. Il souligne l'observation que lui a formulée à Washington l'une des sommités mondiales en la matière, Thomas Carothers, à savoir que le Canada a la possibilité d'éviter les erreurs commises par d'autres. Pour cela, il doit pouvoir se tenir au courant des activités des autres donateurs et en faire l'analyse. À la recommandation 4, le Comité souligne la nécessité de rester informé.

Avant d'exposer plus en détail les nouvelles initiatives canadiennes, le Comité fait le point, dans la partie II du rapport, sur le rôle actuel du Canada dans le développement démocratique. Au chapitre 4, il passe en revue l'évolution de l'activité canadienne à ce jour, notamment l'action parlementaire qui a mené à la création du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (maintenant appelé Droits et Démocratie). Il donne aussi une vue d'ensemble de l'aide au développement démocratique, tant bilatérale que multilatérale, apportée par le Canada, y compris les récentes initiatives de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), qui fournit le gros de l'aide gouvernementale, tout en constatant qu'il est difficile de se faire une idée précise des montants affectés.

À la recommandation 5, par conséquent, le Comité avance que l'évaluation indépendante de tous les fonds publics canadiens consacrés au développement démocratique devrait produire un portrait clair et complet des activités, des intervenants et des objectifs, selon une conception commune de ce qu'est l'aide au développement démocratique.

Dans le présent rapport, qui renferme 28 recommandations, le Comité met en avant un programme complet et progressiste qui vise à renforcer le rôle du Canada dans la promotion du développement démocratique à l'échelle internationale. Il estime que le Canada devrait devenir un des chefs de file mondiaux dans un secteur en expansion de la politique internationale qui est aussi essentiel à l'avenir de l'ordre mondial qu'il est difficile à concrétiser.

À cette fin, il faudra au Canada plus que de simples modifications et ajouts et plus qu'un léger saupoudrage de fonds supplémentaires. Il faudra de nouvelles orientations et de nouveaux mécanismes. L'innovation principale est la fondation canadienne indépendante pour le développement démocratique à l'échelle internationale, dont le Comité propose la création à la recommandation 12, pierre angulaire du chapitre 7.

Il importe de souligner que le Comité n'est pas arrivé à cette conclusion précipitamment. Il a bien pris en considération l'ensemble des observations qui lui ont été présentées et a effectué l'examen approfondi que mérite un sujet aussi complexe. Il propose de nouvelles orientations dans la partie III, mais en s'appuyant sur une analyse qui se poursuit tout au long des différents chapitres du rapport.

Dans la partie I, le Comité aborde le redoutable défi mondial que représente l'appui au développement démocratique, reconnaissant que cette question — et, en fait, l'objectif même de « démocratie » — demeure contestée, comme par le passé, et caractérisée par l'incertitude. Il signale aussi que le thème du développement *démocratique*, au cœur du présent rapport, est lié de près à une vaste conception du développement international qui est compatible avec les valeurs et les intérêts à long terme du Canada.

Le renforcement de l'aide canadienne au développement démocratique s'inscrit dans le renforcement de l'aide canadienne au développement international. La recommandation 1 préconise une approche canadienne du développement démocratique fondée sur une conception globale des systèmes de gouvernance, des droits internationaux de la personne, de l'entière participation des citoyens, ainsi que de la qualité et de la viabilité de la démocratie dans les pays bénéficiaires.

Le chapitre 2 approfondit l'analyse de l'aide au développement démocratique. Il présente cinq enjeux cruciaux auxquels les donateurs sont confrontés : la paternité locale et les dimensions locales du développement démocratique; l'avancement du développement démocratique en tant que valeur universelle non imposée par les pays occidentaux (compte tenu de la vague récente d'hostilité contre l'aide extérieure au développement démocratique dans certaines régions du monde); le lien entre la démocratie, le développement socio-économique et la réduction de la pauvreté; le manque de cohésion et de coordination dans l'aide à la démocratie au sein des pays donateurs et

Recommandation 25

L'aide canadienne aux mouvements locaux légitimes de démocratisation, dans des régimes autoritaires et semi-autoritaires, exige une connaissance détaillée et à jour des conditions d'aide à la démocratie dans les pays où le Canada entend concentrer ses efforts. Des évaluations objectives des pays devraient être réalisées par un centre indépendant d'étude des politiques sur le développement démocratique financé par la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale que nous avons proposée.

Recommandation 26

Le Canada devrait élaborer des stratégies efficaces qui fomentent le lien entre le développement démocratique et la consolidation de la paix dans les démocraties naissantes en situation de conflit ou d'après-conflit. Ces stratégies devraient mettre l'accent sur le rôle du Canada en matière d'aide au développement d'institutions et de processus de gouvernance durable, ce qui comprend une fonction publique saine et des partis politiques et des parlements fonctionnels.

Recommandation 27

Reconnaissant que les circonstances dans les États « fragiles » ou « en détresse » sont des plus difficiles et complexes pour des interventions en développement démocratique, le Canada devrait concentrer ses efforts dans les pays où il a déjà beaucoup investi et beaucoup à perdre, et où il est capable de se distinguer en maintenant un niveau élevé d'aide à la consolidation de la démocratie et de la paix pendant de longues périodes.

Recommandation 28

Nous avons donc besoin, pour en apprendre et en savoir davantage, d'évaluations indépendantes, réalistes et à jour, des pays concernés. La préparation de ces évaluations devrait être confiée à la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, par le truchement du centre d'étude des politiques sur le développement démocratique que le Comité a proposé.

dans son mandat et considère à cet égard les propositions d'aide des organismes non gouvernementaux canadiens et des groupes de la société civile qui œuvrent dans ce domaine.

Recommandation 21

Compte tenu du rôle essentiel que jouera l'ONU réformée et renforcée en matière de développement démocratique dans le monde, le Parlement du Canada devrait envisager d'un œil favorable l'établissement d'une assemblée parlementaire des Nations Unies.

Recommandation 22

Compte tenu de la création du Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD) dans le cadre du projet de réforme de l'ONU en 2005, le Canada devrait envisager de devenir un donateur du FNUD.

Recommandation 23

Compte tenu de l'expertise et de l'expérience acquises en matière de développement démocratique par les Canadiens qui œuvrent dans ce domaine au sein d'organismes multilatéraux, le Canada devrait s'efforcer de mettre à profit ce bassin de savoir pour parfaire son approche du développement démocratique.

Recommandation 24

Le Canada devrait s'assurer que son aide au développement démocratique repose sur des évaluations détaillées et réalistes des pays concernés dans lesquelles sont identifiées les partenaires locaux crédibles et responsables qui seront les moteurs du processus de démocratisation dans leur propre pays. La préparation et la mise à jour de ces évaluations objectives pourraient être confiées à un centre indépendant d'étude des politiques sur le développement démocratique (tel que proposé dans les recommandations 2 et 14) financé par la fondation canadienne.

Recommandation 17

Le Canada devrait favoriser l'expansion des initiatives de développement démocratique dans les secteurs de l'éducation à tous les niveaux, des échanges et de la formation, pourvu que l'efficacité et la viabilité des programmes puissent être démontrées à long terme. La fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, dont la création a été proposée, devrait se charger de l'examen plus poussé des initiatives et de leur financement.

Recommandation 18

Le Canada devrait appuyer davantage la liberté de presse par la voie de l'essor de médias libres et indépendants dans le cadre du développement démocratique en accordant une attention particulière aux stratégies permettant entre autres d'aider les médias dans les cas où ils subissent des contraintes; de joindre un public aussi vaste que possible, y compris dans les régions rurales et mal desservies; de tirer parti de l'expertise canadienne dans ce domaine; et d'explorer le potentiel des nouvelles technologies de communication abordables. La fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale verserait les fonds supplémentaires après avoir évalué rigoureusement l'efficacité et la viabilité des propositions de projet.

Recommandation 19

L'évaluation indépendante de l'ensemble de l'aide canadienne au développement démocratique que nous avons recommandée devrait aussi porter sur l'efficacité des voies multilatérales empruntées par le Canada pour acheminer son aide et guider la détermination des niveaux de financement.

Recommandation 20

Reconnaissant que les prochains défis de la démocratisation supposent une gouvernance au niveau des organismes internationaux, ainsi qu'aux échelles nationale et locale, il faudrait que la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale inclue ces dimensions

Recommandation 14

La fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale devrait permettre de soutenir la production de meilleures connaissances et de meilleurs résultats d'évaluation qui seraient utiles au travail sur le terrain. Elle verserait des fonds à un centre d'études des politiques sur le développement démocratique, comme on le propose au chapitre 2, et qui fonctionnerait en tant qu'entité subsidiaire. En outre, la fondation et le Conseil de la démocratie devraient collaborer à la réalisation d'un site Web public qui permettrait aux Canadiens de se renseigner sur les grands enjeux du développement démocratique, sur les résultats des travaux de recherche sur la question, sur les stratégies adoptées envers les divers pays concernés et sur les évaluations de l'efficacité de l'aide du Canada au développement démocratique.

Recommandation 15

Le Parlement du Canada, après consultation de tous les partis représentés à la Chambre des communes, devrait envisager de mettre sur pied un centre pour la démocratie multipartite et parlementaire, doté d'un mandat parlementaire et financé par la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, indépendante du gouvernement. Ce centre entamerait ses activités avec un budget modeste et serait réévalué au bout de deux ans. Par la suite, il pourrait être en mesure d'avoir un programme pluriannuel, à l'instar de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, tout en visant au bout du compte un niveau comparable à ce dernier. Le conseil d'administration du centre réunirait des représentants de tous les partis présents au Parlement.

Recommandation 16

Pour faire progresser le développement démocratique, le Canada devrait accorder un soutien accru aux initiatives de la société civile, aussi bien locales que mondiales, qui s'inspirent de l'expérience de la société civile canadienne et qui visent à renforcer la participation des citoyens ordinaires et la responsabilisation en matière de démocratie.

Recommandation 12

Le gouvernement, après consultation de tous les partis politiques représentés à la Chambre des communes, devrait établir une fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, qui serait indépendante, ou un organisme équivalent, et qui aurait les grandes caractéristiques suivantes :

- La fondation serait créée par une loi du Parlement et, tout en restant indépendante du gouvernement, présenterait un rapport annuel au Parlement par l'entremise du ministre des Affaires étrangères;
- La fondation bénéficierait d'un engagement pluriannuel de ressources qui serait suffisant pour faire du Canada un chef de file mondial dans le domaine; les fonds proviendraient soit de crédits annuels, soit d'une dotation unique;

- La fondation serait dirigée par un conseil d'administration nommé par le gouvernement après consultation de tous les partis politiques;

- Le conseil de la fondation représenterait les intervenants du milieu canadien du développement démocratique, compterait des représentants d'institutions démocratiques et de partis politiques canadiens, qui pourraient être d'anciens ou d'actuels députés, et pourrait inclure aussi certains représentants de pays où le Canada a d'importants programmes d'aide au développement démocratique;
- Le président de la fondation et le président du conseil seraient choisis par le conseil même, et non par le gouvernement.

Recommandation 13

La fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale devrait faire partie du Conseil de la démocratie élargi dont il a été question au chapitre 6 et parrainer au moins annuellement avec le Conseil une conférence publique sur l'approche canadienne du développement démocratique.

Recommandation 9

Le gouvernement devrait accompagner sa réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport d'un aperçu d'un projet de cadre stratégique pancanadien et pangouvernemental sur l'aide du Canada au développement démocratique à l'échelle internationale dans lequel, au minimum :

- il s'engage à faire de l'aide au développement démocratique une des grandes priorités de la politique internationale globale du Canada;
- il brosse les grandes lignes du concept de développement démocratique et des objectifs stratégiques du Canada à cet égard;

il s'engage à prévoir une dotation pluriannuelle suffisante pour financer les mécanismes choisis pour atteindre ces objectifs stratégiques.

Recommandation 10

Le gouvernement devrait faire en sorte que toutes les activités gouvernementales touchant le développement démocratique à l'échelle internationale soient cohérentes.

Recommandation 11

Le gouvernement devrait voir à ce que l'ACDI, par le truchement de son Bureau de la gouvernance démocratique, offre aux Canadiens le plus d'informations possible sur ce que les fonds qu'elle accorde permettent d'accomplir dans le domaine du développement démocratique. De plus, les plans du gouvernement, relativement à l'évaluation indépendante du programme d'aide du Canada, devraient tenir compte des recommandations du Comité qui prônent une évaluation indépendante complète de toutes les formes d'aide du Canada au développement démocratique.

Recommandation 4

L'accroissement du soutien du secteur public canadien à la recherche indépendante et à l'acquisition de connaissances sur l'aide efficace au développement démocratique, comme il est proposé dans la recommandation 2, nécessite que l'on reste informé des activités des autres pays donateurs, des ONG et des experts dans le domaine et que l'on tire constamment des leçons de leur expérience.

Recommandation 5

L'évaluation indépendante de tous les fonds publics canadiens actuellement consacrés au développement démocratique, que le Comité a proposée à la recommandation 3, devrait produire un portrait complet des activités, des intervenants et des objectifs, selon une conception commune de ce qu'est l'aide au développement démocratique, tableau qui doit être étudié dans le cadre plus vaste de la politique du Canada en matière d'aide au développement.

Recommandation 6

L'évaluation indépendante du financement actuel de l'aide canadienne à la démocratie, que nous proposons dans la recommandation 3, devrait inclure une évaluation des secteurs dans lesquels l'aide canadienne s'est avérée la plus efficace et dans lesquels les Canadiens sont les plus aptes à mettre leurs compétences à contribution.

Recommandation 7

Pour ce qui est du déploiement effectif de l'expertise canadienne à l'étranger, il faudrait que l'évaluation permette de s'assurer qu'il y a cohérence entre toutes les activités du Canada financées par l'État.

Recommandation 8

En outre, compte tenu de l'ampleur des besoins mondiaux dans ce domaine complexe, il faudrait que l'évaluation permette d'établir une liste des pays les plus susceptibles de bénéficier d'une concentration des efforts du Canada.

- La nécessité de favoriser une démocratisation dont la paternité est locale et de porter attention aux dimensions locales du développement démocratique.
- La nécessité de veiller à ce que le développement démocratique soit considéré comme un droit et une valeur universels, conformément à la *Charte internationale des droits de l'homme*.

- La nécessité de lier l'aide au développement démocratique au phénomène plus vaste du développement social et économique des pays et aux mesures de lutte contre la pauvreté dans les pays bénéficiaires d'aide publique au développement.
- La nécessité de tirer profit de l'expérience des ONG actives dans le domaine de l'aide au développement démocratique.

- La nécessité d'améliorer la cohésion et la coordination de l'aide au développement démocratique au sein de chaque pays donateur et dans une perspective multilatérale.

- La nécessité d'évaluer plus régulièrement et de manière plus réaliste l'efficacité du financement de l'aide à la démocratisation et la nécessité d'évaluer plus régulièrement et de manière plus réaliste l'efficacité des stratégies d'aide au développement démocratique poursuivies.

Recommandation 3

Compte tenu des faiblesses observées dans l'évaluation des effets, par rapport aux sommes dépensées, de l'aide à la démocratie fournie par le Canada, le gouvernement devrait faire réaliser une évaluation indépendante dans l'année suivant l'attribution de tout financement public pour ce genre d'aide. Les résultats de l'évaluation devraient être soumis au Parlement et renvoyés au Comité. Cette évaluation pourrait être entreprise par un panel d'experts indépendant choisi à la suite de consultations de tous les partis à la Chambre des communes et de l'approbation du Comité.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le Canada devrait continuer de fournir une aide au développement démocratique à l'étranger en se fondant sur une conception globale de la démocratie axée sur le système de gouvernance dans son ensemble, l'éventail complet des droits internationaux de la personne — y compris les droits socio-économiques et culturels — et l'entière participation des citoyens, y compris des plus défavorisés, aux processus démocratiques. La politique canadienne de soutien au développement démocratique devrait aussi viser à améliorer la qualité de la démocratie dans les pays bénéficiaires et les conditions qui en permettent le maintien à long terme.

Recommandation 2

Le Canada devrait investir davantage dans l'acquisition de connaissances pratiques et dans la recherche relativement à l'aide au développement démocratique, pour que celle-ci soit plus efficace. L'information recueillie devrait servir à guider dans leur travail l'État fédéral lui-même — notamment la Section de la démocratie du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ainsi que le Bureau de la gouvernance démocratique de l'ACDI — de même que d'autres donateurs et des gens de l'extérieur du secteur public qui œuvrent dans le domaine. Plusieurs solutions devraient être envisagées pour appuyer la recherche indépendante d'une manière coordonnée permettant aux décideurs et aux praticiens d'en profiter. On pourrait notamment envisager la création d'un programme de recherche et d'études pour les partenaires de la démocratie qui relèverait du Centre de recherches pour le développement international, selon la suggestion du Centre parlementaire et d'un centre d'étude des politiques sur le développement démocratique, selon la suggestion de George Perlin.

La recherche dont on pourrait s'inspirer pour établir les politiques devrait être axée particulièrement sur les questions ayant constamment une importance cruciale dans le domaine du développement démocratique, en particulier les questions suivantes :

Le Comité a travaillé sans relâche pendant des mois pour son étude des nombreuses facettes du développement démocratique. Une des importantes conclusions qu'il en a tirées est que le Canada doit réorienter sa façon de contribuer à l'avancement de la démocratie dans le monde. La mise sur pied d'une nouvelle fondation qui favoriserait l'action canadienne en matière de développement démocratique est la recommandation centrale du rapport.

Des gens d'un peu partout ont indiqué au Comité que le Canada a une importante contribution à faire dans le développement de la démocratie à l'échelle mondiale. Les spécialistes du développement démocratique que le Comité a rencontrés au Canada, en Europe et aux États-Unis ont souligné le respect qu'ils éprouvent pour les capacités du Canada dans ce domaine et ont encouragé notre pays à faire plus compte tenu des avantages comparatifs qu'il possède.

L'étude a permis au Comité de découvrir les compétences particulières que des Canadiens déploient au service de la communauté internationale. Grâce à la réputation acquise, le gouvernement du Canada sera bien placé pour faire un apport substantiel à la lutte en faveur du développement démocratique à l'échelle internationale dans les années à venir. Le rapport du Comité, je l'espère, servira de point de référence au Canada en l'amenant à tirer parti de la possibilité qui s'offre à lui de faire œuvre utile dans le monde.

Au nom du Comité, je tiens à remercier Gerald Schmitz, Ph.D., analyste principal au Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, pour avoir rédigé le rapport et avoir su s'y retrouver parmi les piles de mémoires, de témoignages et de documents connexes qui ont été consultés. J'aimerais aussi souligner le dévouement de notre greffière, Angela Crandall, qui a coordonné la comparution des nombreux témoins et organisé les deux missions d'étude à l'étranger. Merci également à l'analyste James Lee et aux autres employés de la Bibliothèque du Parlement pour le soutien apporté pendant l'étude.

Le président du Comité,

Kevin Sorenson

CHAPITRE 8 LE RÔLE DU CANADA DANS LES ORGANISATIONS
INTERNATIONALES ET LES APPROCHES MULTILATÉRALES
EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE

161

CHAPITRE 9 LES DÉFIS PARTICULIERS DE LA PROMOTION DU
DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE DANS DES CONTEXTES
DIFFÉRENTS ET DIFFICILES — LE RÔLE DU CANADA

173

9.1 Le rôle potentiel du Canada dans le contexte
de régimes autoritaires ou semi-autoritaires

177

9.2 Le rôle potentiel du Canada dans les démocraties
naissantes et les sociétés qui sortent d'un conflit

179

9.3 Le rôle potentiel du Canada dans les États
« en déroute » ou fragiles »

181

ANNEXE A: LISTE DES PERSONNALITÉS QUI ONT
RENCONTRÉ LE COMITÉ (DU 9 AU 13 OCTOBRE 2006
ET DU 5 AU 8 FÉVRIER 2007

187

ANNEXE B: LISTE DES TÉMOINS

195

ANNEXE C: LISTE DES MÉMOIRES

199

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

201

OPINION DISSIDENTE: BLOC QUÉBÉCOIS

203

OPINION DISSIDENTE: NPD

215

| | | |
|-----|-------|---|
| 52 | ..... | démocratique plus efficace. |
| 53 | ..... | 2.1 La contribution canadienne pour combler le déficit des connaissances et de l'évaluation |
| 65 | ..... | CHAPITRE 3 APPRENDRE DE L'EXPÉRIENCE D'AUTRES PAYS DONATEURS |
| 85 | ..... | PARTIE II BILAN DU RÔLE DU CANADA DANS L'AIDE À LA DÉMOCRATIE |
| 87 | ..... | CHAPITRE 4 RÉTROSPECTIVE DE L'APPORT DU CANADA À CE JOUR |
| 99 | ..... | ANNEXE DU CHAPITRE 4 ACTEURS CANADIENS ET DÉPENSES D'APD BILATÉRALE DANS LE SECTEUR « GOUVERNEMENT ET SOCIÉTÉ CIVILE » |
| 105 | ..... | CHAPITRE 5 ÉVALUATION DES CAPACITÉS ET DES AVANTAGES COMPARATIFS POTENTIELS DU CANADA EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE |
| 119 | ..... | PARTIE III NOUVELLES ORIENTATIONS POSSIBLES DE LA POLITIQUE CANADIENNE |
| 121 | ..... | CHAPITRE 6 FAIRE DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE UNE DES GRANDES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA |
| 129 | ..... | CHAPITRE 7 POUR UNE AIDE ACCRUE DU CANADA À LA DÉMOCRATIE — CRÉATION D'UNE FONDATION CANADIENNE INDÉPENDANTE SERVANT À FAVORISER LES INITIATIVES DE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE, NOTAMMENT POUR LES PARTIS POLITIQUES, LES PARLEMENTS, LA SOCIÉTÉ CIVILE, L'ÉDUCATION ET LES MÉDIAS |
| 137 | ..... | 7.1 Définition d'un rôle pour les partis politiques et renforcement de la contribution des parlementaires — Création d'un centre canadien pour la démocratie multipartite et parlementaire, financé par la fondation canadienne |
| 148 | ..... | 7.2 Élargissement du soutien à la société civile, à l'éducation et à la liberté des médias |

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT | 1 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS | 3 |
| RÉSUMÉ | 13 |
| PRÉFACE | 21 |
| PARTIE I LA PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE DANS LE MONDE ACTUEL : LES DÉFIS | 23 |
| CHAPITRE 1 DÉFINIR LA DÉMOCRATIE, LA DÉMOCRATISATION ET LE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE — APPROCHE CANADIENNE | 25 |
| CHAPITRE 2 L'ESSOR DE L'AIDE À LA DÉMOCRATIE : LES PRINCIPAUX PROBLÈMES À RÉSOUDRE ET LA CONTRIBUTION CANADIENNE POUR REMÉDIER AU DÉFICIT DES CONNAISSANCES ET DE L'ÉVALUATION | 37 |
| 1. Il est essentiel que la population du pays concerné soit à la tête du mouvement de démocratisation et que la gouvernance démocratique lui appartienne. | 42 |
| 2. Les objectifs de la promotion de la démocratie demeurent contestés, en particulier lorsqu'ils sont associés aux intérêts stratégiques de puissances occidentales. En outre, il faut élaborer des stratégies tenant compte de la réaction récente contre les fournisseurs d'aide à la démocratie. La promotion de la démocratie doit être considérée comme une entreprise de l'humanité entière. | 44 |
| 3. Le développement démocratique est lié au développement social et économique, avec lequel il forme un tout. L'aide à la démocratie devrait être considérée comme un moyen d'accroître l'efficacité des efforts de réduction de la pauvreté et de mieux utiliser l'ensemble des citoyens pour qu'ils puissent exercer leurs droits démocratiques. | 47 |
| 4. La cohésion et la coordination font toujours défaut dans l'aide pour le développement démocratique tant au sein de chaque pays donateur qu'à l'échelle internationale. Les fournisseurs d'aide à la démocratie doivent remédier à cette faiblesse. | 50 |
| 5. Il n'est pas facile d'évaluer les effets de l'aide à la démocratie en général ainsi que de programmes particuliers de démocratisation. Qui plus est, les donateurs s'occupent souvent | |

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

à l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 10 mai 2006, le Comité a entrepris une étude sur le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

**COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL**

PRÉSIDENT

Kevin Sorenson

VICE-PRÉSIDENTS

Bernard Patry

Francine Lalonde

MEMBRES

Vivian Barbot

L'hon. Ujjal Dosanjh

Peter Goldring

Alexa McDonough

L'hon. Bryon Wilfert

Bill Casey

L'hon. Mark Eyking

Wajid Khan

Deepak Obhrai

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Diane Bourgeois

L'hon. Keith Martin

L'hon. Peter Van Loan

GREFFIER DU COMITÉ

Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Gerald Schmitz, Analyste Principal et James Lee, Analyste

**RENFORCER LE RÔLE DU CANADA DANS LE
SOUTIEN INTERNATIONAL AU DÉVELOPPEMENT
DÉMOCRATIQUE**

**Rapport du Comité permanent
des affaires étrangères et du développement
international**

Le président

Kevin Sorenson, député

JUILLET 2007

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>
En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9



CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

RENFORCER LE RÔLE DU CANADA DANS LE SOUTIEN INTERNATIONAL AU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE

Rapport du Comité permanent
des affaires étrangères et du développement
international

Le président

Kevin Sorenson, député

JUILLET 2007

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION